DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
7. december 1993 *

I sag C-12/92,

angående en anmodning, som Belgiens Hof van Cassatie i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Edmond Huygen m.fl.,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen såvel af overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig, undertegnet i Bruxelles den 22. juli 1972 samt indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, 31.12.1972, s. 3), som af protokol nr. 3 til overenskomsten,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne R. Joliet og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: C. Gulmann
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— den belgiske regering ved advokat med møderet for Belgiens Cour de cassation Ignace Claeys Bouuaert

* Processprog: nederlandsk.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Marie-Josée Jonczy og Ben Smulders, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg af E. Huygen m.fl. ved advokat Ch. Kremer, Luxembourg, af den belgiske regering og af Kommissionen i retsmødet den 1. april 1993,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. maj 1993,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 7. januar 1992 indgået til Domstolen den 13. januar s.å. har Belgiens Hof van Cassatie i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig undertegnet i Bruxelles den 22. juli 1972 samt indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, 31.12.1972, s. 3, herefter benævnt »overenskomsten EØF-Østrig«), og navnlig af protokol nr. 3, der er bilag til overenskomsten, og som vedrører definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus« og metoderne for administrativt samarbejde. Protokollen er blevet ændret ved en aftale i form af brevveksling, der er trådt i kraft i Fællesskabet i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 3386/84 af 3. oktober 1984 om indgåelse af aftalen i form af brevveksling om kodificering og ændring af teksten til protokol nr. 3 til overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig (EFT L 323, s. 1).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en straffesag indledt af den belgiske stat mod direktøren for et belgisk selskab, der i 1985 fra Østrig havde indført en maskine til

samling af forsendelseskartoner, samt mod to af selskabets ansatte, der havde opfyldt indførselsformaliteterne.

3 Den pågældende maskine var blevet fremstillet af den tyske virksomhed Jagenberg Werke og udført til Østrig, efter at den i 1970 var blevet købt af den østrigske virksomhed Ernst Schausberger & Co. I 1985 blev maskinen videresolgt til det belgiske selskab Grafimat, der indførte den til Belgien. Indførselsformaliteterne blev varetaget af det belgiske aktieselskab E. Depaire.

4 Den 7. marts 1985 anmeldte Huygen og Verraes, der var ansat i selskabet E. Depaire, samt Blockeel, direktøren for Grafimat, varen over for toldkontoret i Courtrai (Belgien). Herved fremlagde de certifikat EUR.1 nr. D 0326846, der var udstedt af det østrigske toldvæsen — med oplysning om, at maskinen havde oprindelse i Vesttyskland — med henblik på at opnå fritagelse for told i henhold til den præferenceordning, der var indført ved overenskomsten EØF-Østrig.

5 På grundlag af bestemmelserne i protokol nr. 3, der er bilag til overenskomsten, anmodede de belgiske myndigheder i forbindelse med en kontrol af oplysningerne i certifikat EUR.1 de østrigske myndigheder om oplysninger vedrørende maskinens oprindelse. Den østrigske administration svarede ved skrivelse af 26. marts 1987, at den tyske eksportør, der i sin tid havde udført maskinen, ikke længere havde noget konkret bevis for maskinens oprindelse, og at man derfor måtte anse varen for at være af en sådan ubestemmelig oprindelse, at varecertifikatet ikke længere kan opretholdes.

6 Herefter besluttede den belgiske administration, at præferenceordningen ikke kunne finde anvendelse, og at der af den indførte maskine skulle svares afgift for varer af ukendt oprindelse; følgelig besluttede den belgiske administration at opkræve den skyldige told. Desuden blev Huygen, Verraes og Blockeel ved Correctionele Rechtbank, Kortrijk, tiltalt for overtrædelse dels af artikel 202, stk. 1 og 2, og artikel 259 i Algemene Wet inzake Douane en Accijnzen (almindelig lov om told og afgifter), som affattet ved kongelig anordning af 18. juli 1977, stadfæstet ved lov af 6. juli 1978, dels af artikel 8, stk. 1, litra a), artikel 9, stk. 1 og 2,

og artikel 10, stk. 2, i protokol nr. 3 til overenskomsten EØF-Østrig. Selskaberne Edmond Depaire og Grafimat blev inddraget i straffesagen som civilretligt ansvarlige.

7 Den i første instans afsagte dom, ved hvilken de tiltalte var blevet frikendt og de sagsøgte i de civile sager frifundet, blev stadfæstet ved en dom afsagt den 20. september 1989 af Hof van Beroep, Gent. Det fremgår af forelæggelsesdommen, at Hof van Beroep i dommen fastslog, at det østrigske toldvæsen i virkeligheden ikke havde henvendt sig til det østrigske firma Schausberger, og dette støttedes på oplysninger afgivet af dette selskab og på den omstændighed, at den administration, der havde rejst påtale, under sagen havde forelagt en regning af 25. februar 1970, der var tilstillet nævnte selskab af den tyske fabrikant Jagenberg; herefter kunne det antages, at maskinen var af vesttysk oprindelse. Hof van Beroep konkluderede, at den omstændighed, at kontrollen af maskinens oprindelse ikke gav noget sikkert resultat, klart skyldtes de østrigske toldmyndigheders forsømmelighed. Retten fastslog derfor, at de østrigske myndigheders passivitet måtte anses for force majeure, der kom de tiltalte til gode.

8 Den belgiske stat iværksatte kassationsanke mod denne dom ved Belgiens Hof van Cassatie. Da retten fandt, at de anbringender, der var gjort gældende til støtte for kassationspåstanden, rejste problemer vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, har den forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Ifølge overenskomsten mellem EØF og Østrig (forordning nr. 2836/72 af 19. december 1972) med den dertil knyttede protokol nr. 3 gælder der en toldpræferenceordning for varer med oprindelse i Østrig eller i Fællesskabet. Anvendelsen af denne præferenceordning er knyttet til varernes oprindelse, således at kontrollen med oprindelsen indgår som et nødvendigt led i ordningen.

1) Hvis den begunstigede stat (in casu Østrig), som anmodes om at kontrollere oprindelsescertifikatet EUR.1, ikke kan fastslå en vares faktiske oprindelse, skal den da bestemme, at varen er af ukendt oprindelse, hvilket indebærer, at certifikatet EUR.1 er udstedt med urette, og at der med urette er indrømmet præferencebehandling?

2) Skal indførselslandet (in casu Belgien) i så fald efterfølgende kræve betaling af den ved indførslen ikke erlagte told?

3) Indebærer det forhold, at den østrigske myndighed på grund af sin forsømmelighed, hvad enten denne er 'forsætlig' eller ej, er ude af stand til at fastslå, om oplysningen om varens oprindelse på det certifikat EUR.1, som den har udstedt, er rigtig, at importøren i indførselslandet (in casu Belgien) kan påberåbe sig force majeure?«

9 Hvad nærmere angår hovedsagens faktiske omstændigheder, de relevante retsregler, retsforhandlingernes forløb og de skriftlige indlæg til Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Reglerne om oprindelse i den ved overenskomsten EØF-Østrig indførte ordning

10 Før der svares på de af den nationale ret forelagte spørgsmål skal der indledningsvis redegøres for funktionen og indholdet af de væsentligste regler i overenskomsten og protokollen vedrørende fastsættelsen af varernes oprindelse og den efterfølgende kontrol.

11 Overenskomsten EØF-Østrig, der indfører en frihandelsordning, finder ifølge artikel 2 med forbehold af visse specifikationer anvendelse »på varer, der har oprindelse i Fællesskabet og i Østrig«. I aftalens artikel 11 hedder det: »Protokol nr. 3 fastsætter oprindelsesreglerne.«

12 Ifølge artikel 1, stk. 2, i protokol nr. 3 skal man som varer med oprindelsesstatus i Fællesskabet, bl. a. anse »varer, der fuldt ud er fremstillet i Fællesskabet«, og som varer med oprindelsesstatus i Østrig anse »varer, der fuldt ud er fremstillet i Østrig«.

13 Ifølge artikel 8, stk. 1, i protokol nr. 3 kan varer med oprindelsesstatus som defineret i protokollens artikel 1 indføres til Fællesskabet eller til Østrig med de fordele, som bestemmelserne i overenskomsten giver, ved fremlæggelse af et varecertifikat benævnt »certifikat EUR.1«. I medfør af artikel 9, stk. 3, andet afsnit, udstedes certifikatet »af toldmyndighederne i hvert af de lande, i hvilke varerne har været oplagt før deres genudførsel i uforandret tilstand, eller i hvilke de er undergået de i artikel 2 i denne protokol omhandlede bearbejdninger eller forarbejdninger. I disse tilfælde skal de tidligere udstedte certifikater EUR.1 fremlægges«.

14 Protokollens artikel 10, stk. 3, er affattet således:

»Da certifikat EUR.1 udgør adkomstdokumentet for anvendelse af præferentielle told- og kvoteordninger i overenskomsten, påhviler det udførselslandets toldmyndigheder at foretage de nødvendige skridt til at undersøge varernes oprindelsesstatus og at kontrollere de øvrige oplysninger i certifikatet EUR.1.«

15 Ud over denne kontrol, som myndighederne i udførselslandet udøver ved udstedelsen af certifikatet EUR.1, består der efter artikel 17 i protokol nr. 3 en mulighed for en efterfølgende stikprøvevis kontrol af certifikaterne EUR.1 »og i øvrigt når indførselslandets toldmyndigheder har rimelig tvivl, hvad angår dokumentets ægthed eller rigtigheden af oplysningerne vedrørende de omhandlede varers faktiske oprindelse«. Den efterfølgende kontrol udføres på anmodning af toldmyndighederne i indførselslandet af toldmyndighederne i udførselslandet, som underretter indførselslandets toldmyndigheder om resultaterne.

Det første spørgsmål

16 Det fremgår af bestemmelserne i overenskomsten og protokollen, der er nævnt ovenfor, at alene varer med oprindelse i EØF eller Østrig har fordel af den ved overenskomsten indførte præferenceordning, og at certifikatet EUR.1 er bevis for denne oprindelse. Det væsentligste formål med proceduren til efterfølgende kontrol er at fastslå rigtigheden af den oprindelse, der er angivet i et sådant tidligere udstedt certifikat.

17 Heraf følger, at det, når en sådan kontrol ikke har gjort det muligt at bekræfte den oprindelse, som angives i certifikatet EUR.1, må konkluderes, at dette er blevet udstedt med urette af udførselslandet, og at den pågældende vare derfor ikke kan være omfattet af den ved aftalen indførte præferenceordning.

18 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at protokol nr. 3 til overenskomsten EØF-Østrig skal fortolkes således, at hvis udførselslandet, som anmodes om at kontrollere oprindelsescertifikatet EUR.1, ikke kan fastslå en vares faktiske oprindelse, skal den bestemme, at varen er af ukendt oprindelse, og at der med urette er udstedt et EUR.1-certifikat og indrømmet præferencebehandling.

Det andet spørgsmål

19 Indledningsvis skal det påpeges, at indførselslandets krav om betaling af told, der ikke er erlagt ved indførslen, er den sædvanlige følge af det negative resultat af den efterfølgende kontrol.

20 Imidlertid må den nationale rets spørgsmål forstås i lyset af hovedsagens konkrete omstændigheder.

21 Det er herved karakteristisk, dels at Hof van Beroep, Gent, nåede til det resultat — der er bindende for den forelæggende ret — at der foreligger et dokument, som beviser, at den pågældende vare har oprindelse i Fællesskabet, dels at det er umuligt, som Kommissionen har anført i sine indlæg, at fremlægge det sædvanlige bevis for varens oprindelse, som omhandles i artikel 9, stk. 3, i protokol nr. 3 — nemlig det tidligere udstedte certifikat EUR.1 — fordi udførslen fra Tyskland til Østrig fandt sted før overenskomstens ikrafttræden, hvorfor certifikatet ikke kunne udstedes.

22 Det andet spørgsmål skal således forstås således, at det herved i det væsentlige søges afklaret, om indførselslandet under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende — med henblik på opkrævning af ikke erlagt told — endelig er bundet af det negative resultat af den efterfølgende kontrol, eller om det kan tage hensyn til andre beviser for varens oprindelse.

23 Det bestemmes i artikel 16, stk. 1, i protokol nr. 3 til overenskomsten EØF-Østrig, at de kontraherende parter for at sikre en korrekt anvendelse af protokollen yder hinanden gensidig bistand ved kontrollen med ægtheden og rigtigheden af certifikater EUR.1. Ifølge artikel 17, stk. 3, skal indførselslandets toldmyndigheder underrettes om resultatet af den efterfølgende undersøgelse. Dette resultat skal gøre det muligt at afgøre, om det certifikat, hvis ægthed er draget i tvivl, kan finde anvendelse for de faktisk udførte varer, og om disse varer omfattes af præferenceordningen. Desuden bestemmes det i artikel 17, stk. 3, andet afsnit, at når disse tvivlsspørgsmål ikke har kunnet afgøres mellem toldmyndighederne i indførselslandet og udførselslandet, eller når der rejses spørgsmål om fortolkningen af protokollen, skal disse forelægges Toldkomitéen.

24 Som Domstolen har fastslået under en sag om fortolkningen af overenskomsten mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Schweiz af 22. juli 1972, som i Fællesskabets navn er indgået og godkendt ved Rådets forordning (EØF) nr. 2840/72 af 19. december 1972 (EFT 1972, 31.12.1972, s. 190) — der indeholder en protokol nr. 3 svarende til protokollen til overenskomsten EØF-Østrig — er fastlæggelsen af en vares oprindelse et spørgsmål, hvis regulering er baseret på en kompetencefordeling mellem toldmyndighederne hos frihandelsaftalens parter, derved, at varernes oprindelse fastlægges af myndighederne i den stat, hvorfra varen udføres, idet kontrollen med ordningens funktion sker gennem et gensidigt samarbejde mellem begge de berørte myndigheder (dom af 12.7.1984, sag 218/83, Les Rapides Savoyards, Sml. s. 3105, præmis 26).

25 I dommen udtalte Domstolen, at et sådant system er begrundet i den omstændighed, at det er myndighederne i udførselsstaten, der bedst kan vurdere rigtigheden af de faktiske omstændigheder, der er afgørende for varens oprindelse, og at det

hviler på en opgavefordeling mellem toldmyndighederne hos frihandelsaftalens parter og på den fornødne tiltro til de afgørelser, disse myndigheder hver især træffer, idet den indførte mekanisme kun kan fungere, såfremt toldmyndighederne i indførselsstaten lægger de afgørelser til grund, der lovligt er truffet af myndigheden i udførselsstaten.

26 Det må imidlertid bemærkes, at formålet med den efterfølgende kontrol er at undersøge, om certifikaterne EUR.1 er korrekte. Navnlig i de tilfælde, hvor indførselslandets toldmyndigheder har rimelig tvivl hvad angår dokumentets ægthed eller rigtigheden af oplysningerne vedrørende de omhandlede varers faktiske oprindelse, skal udførselslandet foretage denne kontrol (artikel 17, stk. 1). Stk. 3, tredje afsnit, i samme artikel bestemmer, at med henblik på efterfølgende undersøgelse af certifikater EUR.1 skal udførselslandets toldmyndigheder opbevare udførselsdokumenterne, eller kopier af certifikaterne EUR.1, der anvendes i stedet, i mindst to år.

27 I en situation som den i hovedsagen foreliggende, hvor udførselslandets toldmyndigheder ikke er i stand til forskriftsmæssigt at foretage den ved protokollen foreskrevne efterfølgende kontrol, forbyder ingen regel i protokollen indførselslandets myndigheder at opnå det ved denne kontrol ønskede formål — dvs. at undersøge ægtheden og rigtigheden af certifikatet EUR.1 — ved at tage hensyn til andre beviser for varens oprindelse.

28 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at protokol nr. 3 til overenskomsten EØF-Østrig skal fortolkes således, at indførselslandet under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende ikke — med henblik på opkrævning af ikke erlagt told — er endelig bundet af det negative resultat af den efterfølgende kontrol, men kan tage hensyn til andre beviser for varens oprindelse.

Det tredje spørgsmål

29 Med det tredje spørgsmål ønskes det oplyst, om en importør som force majeure kan påberåbe sig, at udførselslandets toldmyndigheder på grund af deres forsømmelighed er ude af stand til at fastslå en vares faktiske oprindelse i forbindelse med en efterfølgende kontrol.

30 Herved skal det påpeges, at begrebet force majeure efter fast retspraksis ikke har et ensartet indhold inden for de forskellige områder af fællesskabsretten, hvor det anvendes, idet begrebet skal fastlægges i den juridiske sammenhæng, hvor det får betydning (jf. senest dom af 13.10.1993, sag C-124/92, An Bord Bainne Co-operative et Compagnie Inter-Agra, Sml. I, s. 5061, præmis 10).

31 Det bemærkes nærmere, dels at force majeure kun udtrykkeligt omtales i protokol nr. 3's artikel 12 om fristen for at fremlægge certifikatet EUR.1, dels at ingen bestemmelse i overenskomsten eller protokollen fastlægger retsvirkningerne af uregelmæssigheder af en karakter som dem, som den nationale ret har fastslået. 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 (dom af 18.3.1980, forenede sager 154/78, 205/78, 206/78, 226/78-228/78, 263/78 og 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 og 85/79, Sml. s. 907, præmis 140). Ved begrebet force majeure skal forstås de helt usædvanlige og uforudseelige 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 (jf. bl. a. dom af 18.3.1993 sag C-50/92, Firma Molkerei-Zentrale Süd, Sml. I, s. 1035).

32 I forbindelse med protokol nr. 3 og ganske særligt med en efterfølgende kontrol er den omstændighed, at udførselslandets toldmyndigheder ikke er i stand til at fastslå en vares faktiske oprindelse, principielt en helt usædvanlig omstændighed, der ikke har kunnet forudses af importøren, og som han ikke har nogen indflydelse på.

33 Med hensyn til betingelsen om, at de handlinger, der er foretaget af udførselslandets myndigheder, har haft følger for importøren i den forstand, at disse trods al hans påpasselighed kun kunne undgås ved helt uforholdsmæssige opofrelser, tilkommer det den nationale ret at fastslå, om den pågældende erhvervsdrivende faktisk har gjort sig de af ham hævdede anstrengelser under hensyn til de forpligtelser, der påhviler ham i medfør af protokol nr. 3.

34 Herved bemærkes, at selv om både eksportøren og importøren ifølge den ordning, der er fastsat ved overenskomsten og protokol nr. 3, er ansvarlige over for toldmyndighederne med hensyn til eksistensen af deres transaktioner og rigtigheden af deres erklæringer, forholder det sig ikke desto mindre således — som det med rette er blevet fremhævet af Kommissionen og generaladvokaten i punkt 29 i forslaget til afgørelse — at forpligtelsen til at dokumentere varens oprindelsesstatus alene påhviler eksportøren.

35 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at en importør efter omstændighederne som force majeure kan påberåbe sig, at udførselslandets toldmyndigheder på grund af deres forsømmelighed er ude af stand til at fastslå en vares faktiske oprindelse i forbindelse med en efterfølgende kontrol. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til alle de omstændigheder, der fremføres til støtte herfor.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Belgiens Hof van Cassatie ved dom af 7. januar 1992, for ret:

1) Protokol nr. 3 til overenskomsten EØF-Østrig, der blev undertegnet i Bruxelles den 22. juli 1972 og indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19. december 1972, skal fortolkes således, at hvis udførselslandet, som anmodes om at kontrollere oprindelsescertifikatet EUR.1, ikke kan fastslå en vares faktiske oprindelse, skal den bestemme, at varen er af ukendt oprindelse, og at der med urette er udstedt et EUR.1-certifikat og indrømmet præferencebehandling.

2) Protokol nr. 3 til overenskomsten EØF-Østrig skal fortolkes således, at indførselslandet under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende ikke — med henblik på opkrævning af ikke-erlagt told — er endelig bundet af det negative resultat af den efterfølgende kontrol, men kan tage hensyn til andre beviser for varens oprindelse.

3) En importør kan efter omstændighederne som force majeure påberåbe sig, at udførselslandets toldmyndigheder på grund af deres forsømmelighed er ude af stand til at fastslå en vares faktiske oprindelse i forbindelse med en efterfølgende kontrol. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til alle de omstændigheder, der fremføres til støtte herfor.

Moitinho de Almeida Joliet Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 1993.

J.-G. Giraud

Justitssekretær

J. C. Moitinho de Almeida

Formand for Femte Afdeling