fremlægge det sædvanlige bevis for varens oprindelse, som omhandles i protokollen, ikke er i stand til forskriftsmæssigt at foretage nævnte kontrol, er indførselslandet dog ikke — med henblik på opkrævning af ikkeerlagt told — endeligt bundet af det negative resultat af kontrollen, men kan tage hensyn til andre beviser for varens oprindelse.

Efter omstændighederne kan en importør i øvrigt 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.

RETSMØDERAPPORT
i sag C-12/92 *

I — Retsregler

1. Frihandelsaftalen EØF-Østrig (overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Republikken Østrig, undertegnet i Bruxelles den 22.7.1972 samt indgået og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 2836/72 af 19.12.1972 (EFT 1972, 31.12.1972, s. 3)) indførte en præferenceordning, som bl. a. finder anvendelse på varer, der enten fremstilles i Østrig eller i en EØF-medlemsstat og dernæst indføres til Østrig og genudføres til EØF, uden at de har gennemgået væsentlige ændringer.

Protokol nr. 3 til overenskomsten angående definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus« og angående metoderne for administrativt samarbejde er navnlig blevet ændret ved en aftale i form af brevveksling, der trådte 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 af 11.12.1984, s. 1), der var gældende lovgivning på det for sagen relevante tidspunkt [1].

Protokollens artikel 8, stk. 1, litra a), bestemmer:

»Varer med oprindelsesstatus i henhold til denne protokol kan indføres i Fællesskabet

* Processprog: nederlandsk.

1 — Protokol nr. 3 er senere blevet ændret, navnlig ved Rådets forordning (EØF) nr. 1598/88 af 24.5.1988 (EFT L 149 af 15.6.1988, s. 1) og ved Rådets forordning (EØF) nr. 4271/88 af 21.12.1988 (EFT L 381 af 31.12.1988, s. 1).

eller i Østrig under anvendelsen af denne overenskomst ved fremlæggelse af et af følgende dokumenter:

a) et varecertifikat EUR.1, i det følgende benævnt 'certifikat EUR.1', hvortil formularen findes i bilag V til denne protokol ...«.

I tilfælde, hvor artikel 2 og, i givet fald, artikel 3 i denne protokol finder anvendelse, udstedes certifikaterne EUR.1 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.«

Artikel 9, stk. 1 og 2, samt stk. 3, andet afsnit, bestemmer:

Protokollens artikel 10, stk. 1, 2, 3, 4 og 6, bestemmer:

»1. Certifikat EUR.1 udstedes af udførselsstatens toldmyndigheder ved udførslen af de varer, som det vedrører. Certifikat EUR.1 holdes til disposition for eksportøren, så snart den faktiske udførsel har fundet sted eller er sikret.

»1. Certifikat EUR.1 udstedes kun efter skriftlig anmodning fra eksportøren eller dennes bemyndigede repræsentant, på førstnævntes ansvar; anmodningen skal fremsættes på den formular, der er anført i bilag V til denne protokol, og udfyldes i overensstemmelse med denne protokol.

2. Certifikat EUR.1 udstedes af toldmyndighederne i en medlemsstat i Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, hvis de varer, der skal udføres, kan anses for varer med oprindelse i Fællesskabet i den i artikel 1, stk. 1, i denne protokol fastsatte betydning. Certifikat EUR.1 udstedes af toldmyndighederne i Østrig, hvis de varer, der skal udføres, kan anses for varer med oprindelse i Østrig i den i artikel 1, stk. 2, i denne protokol fastsatte betydning.

2. Det påhviler toldmyndighederne i udførselslandet at overvåge, at den i stk. 1 nævnte formular udfyldes korrekt. Specielt skal de kontrollere, om rubrikken beregnet til varebeskrivelsen er udfyldt på en sådan måde, at urigtige tilføjelser er udelukket. Varebeskrivelsen skal derfor anføres uden mellemrum mellem linjerne. Når rubrikken ikke er fuldstændig udfyldt, skal der trækkes en vandret streg under den sidste linje, og den uudfyldte del skal skraveres.

3. (...)

3. Da certifikat EUR.1 udgør adkomstdokumentet for anvendelse af præferentielle told- og kvoteordninger i overenskomsten, påhvi-

ler det udførselslandets toldmyndigheder at foretage de nødvendige skridt til at undersøge varernes oprindelsesstatus og at kontrollere de øvrige oplysninger i certifikatet EUR.1.

4. Eksportøren eller dennes repræsentant skal vedlægge anmodningen supplerende relevant dokumentation, der kan bevise, at varerne, der skal udføres, opfylder betingelserne for udstedelse af et certifikat EUR.1.

5. ...

6. Anmodninger om certifikater EUR.1 samt de i artikel 9, stk. 3, andet afsnit, i denne protokol omhandlede certifikater EUR.1, hvis fremlæggelse danner grundlag for udstedelse af nye certifikater EUR.1, skal af udførselslandets toldmyndigheder opbevares i mindst to år.«

Artikel 12, stk. 1, bestemmer:

»1. Certifikat EUR.1 skal inden for fire måneder fra datoen for den af udførselsstaten foretagne udstedelse fremlægges for det toldsted i indførselsstaten, ved hvilket varerne frembydes, i henhold til de nærmere bestemmelser, der er fastlagt i denne stats lovgivning. Disse myndigheder er berettiget til at forlange en oversættelse. De kan endvidere kræve, at fortoldningsbegæringen suppleres med en attestation fra importøren om, at varerne opfylder de betingelser, der kræves for anvendelse af overenskomsten.«

Artikel 16, stk. 4, første afsnit, bestemmer:

»4. Der skal anvendes sanktioner mod enhver person, der udfærdiger eller lader udfærdige et dokument med urigtige oplysninger for at få præferencebehandling for en vare.«

Artikel 17, stk. 1 og 3, bestemmer:

»1. Efterfølgende undersøgelse af rigtigheden og ægtheden af certifikater EUR.1 og af certifikater EUR.2 skal udføres stikprøvevis, og i øvrigt når indførselslandets toldmyndigheder har rimelig tvivl, hvad angår dokumentets ægthed eller rigtigheden af oplysningerne vedrørende de omhandlede varers faktiske oprindelse.

2. ...

3. Indførselslandets toldmyndigheder skal underrettes om resultatet af den efterfølgende undersøgelse så hurtigt som muligt. Dette resultat skal gøre det muligt at afgøre, om det certifikat EUR.1 eller certifikat EUR.2, hvis ægthed er draget i tvivl, kan finde anvendelse for de faktisk udførte varer, og om disse varer omfattes af præferenceordningen.

I tilfælde, hvor sådanne sager ikke kan afgøres mellem toldmyndighederne i indførselslandet og udførselslandet, eller hvor der rejses spørgsmål om fortolkningen af denne

protokol, skal disse forelægges Toldkomitéen.

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.«

II — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

2. Den tyske virksomhed Jagenberg Werke havde i 1970 fremstillet en maskine til samling af forsendelseskartoner. Den 25. februar 1970 købte den østrigske virksomhed Ernst Schausberger & Co. GmbH maskinen, der blev indført til Østrig. I 1985 solgte sidstnævnte virksomhed maskinen til det belgiske selskab Grafimat sprl og genudførte maskinen fra Østrig til Belgien. Importformaliteterne blev opfyldt af det belgiske aktieselskab E. Depaire.

Den 7. marts 1985 anmeldte Huygen og Verraes i deres egenskab af ansatte i selskabet E. Depaire samt Blockeel i sin egenskab af direktør for Grafimat sprl varen til det belgiske toldsted i Courtrai. De fremlagde certifikat EUR.1 nr. D 0326846 udstedt af de østrigske toldmyndigheder med henblik på fritagelse for told i henhold til den præferenceordning, der blev indført ved frihandelsaftalen EØF-Østrig, og protokol nr. 3 hertil.

3. På grundlag af protokol nr. 3 foretog de belgiske myndigheder en efterfølgende undersøgelse af oplysningerne i det certifikat EUR.1, de havde fået forelagt. De belgiske toldmyndigheder anmodede de østrigske toldmyndigheder 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. Ifølge skrivelsen havde Schausberger søgt at få den nødvendige dokumentation fra Jagenberg, som have oplyst, at samtlige bevisdokumenter vedrørende maskinen var blevet tilintetgjort.

Herefter besluttede den belgiske administration, at præferenceordningen ikke kunne finde anvendelse, og at der af den importerede maskine skulle svares afgift for varer af ukendt oprindelse. Følgelig besluttede de belgiske toldmyndigheder at opkræve told.

4. Huygen, Verraes og Blockeel blev ved Correctionele Rechtbank, Kortrijk, tiltalt for overtrædelse 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, samt artikel 8, stk. 1, litra a), artikel 9, stk. 1 og 2, og artikel 10, stk. 2, i protokol nr. 3 til frihandelsaftalen EØF-Østrig. Samtidig blev selskaberne Edmond Depaire og Grafimat inddraget i straffesagen som civilretligt ansvarlige.

Efter at der var blevet afsagt dom i første instans, hvorved de tiltalte frifandtes, og de to selskaber frifandtes for de civile krav, indankede anklagemyndigheden og Finansministeriet dommen til Hof van Beroep, Gent. Ved dom af 20. september 1989 stadfæstede Hof van Beroep den indankede dom. Hof van Beroep fastslår i dommen, at de østrigske toldmyndigheder i virkeligheden ikke havde henvendt sig til Schausberger, og udleder heraf, at grunden til, at undersøgelsen vedrørende maskinens oprindelse ikke gav noget resultat, helt klart skyldtes de østrigske toldmyndigheders bevidste forsømmelighed. Hof van Beroep fastslår herefter, at de østrigske myndigheders passivitet må anses for force majeure, der kommer tiltalte til gode. Den belgiske stat besluttede at anke dommen til Hof van Cassatie.

5. Under disse omstændigheder besluttede Belgiens Hof van Cassatie at udsætte sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse af følgende fortolkningsspørgsmål:

»Ifølge overenskomsten mellem EØF og Østrig (forordning nr. 2836/72 af 19.12.1972) 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, kan 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?«

6. Forelæggelsesdommen blev registreret på Domstolens Justitskontor den 13. januar 1992.

I medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet skriftlige indlæg

— den 13. april 1992 af den belgiske regering ved advokat med møderet for Hof van Cassatie Ignace Claeys Bouuaert og

— den 22. april 1992 af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Marie-Josée Jonczy og Ben Smulders, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede.

7. På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse og at henvise sagen til Femte Afdeling.

III — Sammenfatning af de skriftlige indlæg for Domstolen

8. Ifølge *den belgiske regering* er begrebet force majeure genstand for de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen. Dette juridiske begreb er blevet behandlet i et stort antal af Domstolens domme. Ifølge denne praksis indeholder begrebet force majeure to elementer. Dels indeholder begrebet et objektivt element, nemlig de usædvanlige omstændigheder, der ligger uden for den handlendes vilje. Dels skal den handlende ikke kunne have undgået følgerne af de forhold, der betegnes som force majeure, trods enhver udvist agtpågivenhed. Sidstnævnte element indebærer en forpligtelse til at sikre sig mod følgerne af en usædvanlig begivenhed ved at træffe alle relevante foranstaltninger med undtagelse af sådanne, der kræver uforholdsmæssige opofrelser.

Sagsøgtes standpunkt støttes alene på det forhold, at det først er ved indledningen af en efterfølgende undersøgelsesprocedure, at bevisdokumenterne vedrørende de pågældende varers oprindelse skal findes og samles. Det er imidlertid helt klart, at dette standpunkt ikke kan tiltrædes. De oplysninger, der figurerer på certifikat EUR.1, skal kontrolleres af de personer, som udfylder dokumentet, og som må være indstillet på en dag at skulle dokumentere oplysningerne. Den relevante dokumentation skal således samles allerede på dette tidspunkt.

Ifølge artikel 9, stk. 1, i protokol nr. 3 udstedes certifikat EUR.1 af udførselsstatens toldmyndigheder ved udførslen af varerne. Det er ikke muligt for de belgiske myndigheder efterfølgende at kontrollere, hvilke dokumenter Schausberger som eksportør indleverede til de østrigske toldmyndigheder. Ikke desto mindre er det Schausberger, der gav oplysningerne, og firmaet måtte således være fuldstændig klar over indholdet af de bevisdokumenter, det fremlagde.

Det forhold, at certifikatet blev udstedt af de østrigske toldmyndigheder på grundlag af Schausberger's oplysninger, kan ikke bevirke, at der foreligger force majeure for den belgiske importør. Importøren ved, at han skal kunne godtgøre, at certifikatet er korrekt udfyldt. Det er netop ved indgåelsen af den oprindelige aftale, at importøren burde have gjort sig klart, at han skulle kunne føre bevis for oprindelsen.

Dette synspunkt bekræftes af artikel 12, stk. 1, og artikel 15 [2] i protokollen. Artikel 12, stk. 1, bestemmer, at toldmyndighederne kan kræve, at indførselsanmeldelsen suppleres med en attestation fra importøren om, at varerne opfylder de betingelser, der kræves for anvendelse af overenskomsten. Han er således ansvarlig for anmeldelsen og må kunne fremlægge de nødvendige bevisdokumenter. Protokollens artikel 15 [2] bestemmer, at eksportøren i forbindelse med anmodningen om certifikat EUR.1 skal fremlægge supplerende relevant dokumentation, der kan bevise, at varerne, som skal udføres, opfylder betingelserne for udstedelse af det ønskede certifikat.

2 — Skulle være artikel 10, stk. 4, i Rådets forordning (EØF) nr. 3386/84, der gjaldt på det for sagen relevante tidspunkt.

Der findes ikke nogen bestemmelse om, at eksportlandets toldmyndigheder skal opbevare de dokumenter, der forelægges ved udstedelse af certifikat EUR.1. I tilfælde af en efterfølgende undersøgelse har de dog mulighed for at iværksætte en eftersøgning. Da det påhviler parterne at opbevare de nødvendige bevisdokumenter, kan administrationens forsømmelighed, som bevirker, at det er umuligt at kontrollere varernes virkelige oprindelse, ikke anses for force majeure for importøren i indførselsmedlemsstaten.

Følgelig er hverken det objektive eller det subjektive element i force majeure til stede i det foreliggende tilfælde. Ifølge den ved protokollen indførte ordning med certifikat EUR.1 forudsættes det, at de berørte parter allerede på indførselstidspunktet skal sørge for den nødvendige dokumentation. Eventuelle vanskeligheder i forbindelse med den efterfølgende kontrol kan ikke anses for »objektiv« force majeure. Det subjektive element er heller ikke til stede i det foreliggende tilfælde, idet de to parter i en handelstransaktion må være vidende om deres pligt til at fremlægge dokumentation og lige fra starten sørge for at være i besiddelse af de nødvendige bevisdokumenter.

Den belgiske regering mener derfor, at de forelagte spørgsmål bør besvares således:

»Første spørgsmål: Når den stat, der er omfattet af den præferenceordning, som finder anvendelse på den her omhandlede transaktion, in casu Østrig, anmodes om at kontrollere EUR.1-certifikatet og ikke er i stand til at fastslå varernes nøjagtige oprindelse, følger det heraf, at varerne er af ukendt oprindelse, og at EUR.1-certifikatet blev udstedt og præferencetolden anvendt mod bedre vidende.

Andet spørgsmål: I så fald skal indførselsstaten, in casu Belgien, kræve betaling af den told, som ikke blev erlagt på indførselstidspunktet.

Tredje spørgsmål: Det forhold, at de østrigske toldmyndigheder på grund af deres forsømmelighed — hvad enten den kan betegnes som 'vrangvillig' eller ikke — er ude af stand til at fastslå, at den oprindelse, der var angivet i det af dem udstedte EUR.1-certifikat, er rigtig, kan ikke anses for force majeure for importøren i indførselsstaten, in casu Belgien.«

9. *Kommissionen* har — inden gennemgangen af de af Hof van Cassatie forelagte spørgsmål — erindret om en række principper, der skal tages i betragtning ved fortolkningen af frihandelsaftalen EØF-Østrig og den dertil knyttede protokol nr. 3.

For så vidt angår importørens strafferetlige og civilretlige ansvar, har Kommissionen for det første fremhævet, at den eksportør, som ansøger om et certifikat EUR.1, på ethvert tidspunkt skal kunne føre bevis for oprindelsen af de varer, certifikatet vedrører. For det andet påhviler det toldmyndighederne i udførselslandet at kontrollere, om varerne har oprindelse i et land, der er omfattet af præferenceordningen. Denne kontrol skal foretages på anmodning af toldmyndighederne i indførselslandet, enten før eller efter ansøgningen om certifikatet. I det sidstnævnte tilfælde skal udførselslandets

toldmyndigheder foretage en effektiv undersøgelse og hurtigst muligt give toldmyndighederne i indførselslandet meddelelse om resultatet heraf. For det tredje spiller importøren — bortset fra særlige tilfælde (dokumentfalsk) — ingen rolle i forbindelse med fastsættelsen af og kontrollen med oprindelsen af de varer, der er ledsaget af et certifikat EUR.1.

Med hensyn til importørens ansvar vedrørende toldformaliteterne har Kommissionen yderligere understreget, at de østrigske toldmyndigheder normalt udsteder et certifikat EUR.1 med angivelse af Fællesskabet som oprindelse. Ifølge protokollens artikel 9, stk. 3, kan det imidlertid kun ske ved fremlæggelse af tidligere udstedte EUR.1-certifikater. Denne betingelse kunne imidlertid ikke opfyldes, idet overenskomsten ikke var trådt i kraft, da maskinen blev eksporteret til Østrig (i 1970). Ud fra en ordlydsfortolkning af artikel 9, stk. 3, kan det hævdes, at det kun ved hjælp af et »tidligere udstedt« certifikat EUR.1 kan fastslås, at maskinen havde oprindelse i Fællesskabet, hvoraf det kan udledes, at de østrigske toldmyndigheder uberettiget udstedte et sådant certifikat. Kommissionen finder imidlertid, at en sådan fortolkning er for formalistisk, og såfremt varens oprindelse i Fællesskabet i et tilfælde som det foreliggende i tilstrækkelig grad kan fastslås på anden måde, vil det være urimeligt at nægte at indrømme den i overenskomsten fastsatte præferencebehandling. De belgiske toldmyndigheder bør derfor under disse omstændigheder undlade at opkræve indførselstold.

For så vidt angår det første præjudicielle spørgsmål, kan EUR.1-certifikatet under disse omstændigheder først udstedes efter skriftlig ansøgning fra eksportøren. Denne må være i stand til at bevise, at varen har oprindelse i et land, der er omfattet af præferenceordningen i henhold til overenskomsten. Såfremt udførselslandets toldmyndigheder konstaterer, at der ikke foreligger bevis herfor, må det heraf udledes, at certifikatet er blevet udstedt med urette, hvilket omgående bør meddeles indførselslandet. Såfremt dette administrative samarbejde giver mulighed for konflikter mellem myndighederne, skal spørgsmålet forelægges Toldkomitéen EØF-Østrig.

Med hensyn til det andet og tredje spørgsmål formoder Kommissionen, at det i det foreliggende tilfælde i virkeligheden ikke bestrides, at maskinen har oprindelse i Fællesskabet. Det kan navnlig udledes af den faktura, som den tyske producent Jagenberg i 1970 fremsendte til den østrigske importør Schausberger. Under disse omstændigheder ville det være urimeligt ikke at indrømme maskinen præferencebehandling i henhold til overenskomsten. Det kan ikke tiltrædes, at maskinens oprindelse i Fællesskabet ikke på anden måde ville kunne fastslås med tilstrækkelig sikkerhed, såfremt et »tidligere udstedt« certifikat, jf. protokollens artikel 9, stk. 3, ikke kan fremlægges, fordi overenskomsten og protokollen ikke var trådt i kraft på det relevante tidspunkt. Hvis oprindelsen derimod ikke kan fastslås, har indførselslandets toldmyndigheder pligt til at opkræve told. Det fremgår derimod ikke af overenskomsten, at importøren i så fald yderligere kan ifalde strafferetligt og/eller civilretligt ansvar.

Kommissionen foreslår derfor Domstolen at besvare de forelagte spørgsmål således:

»Overenskomsten mellem EØF og Østrig og den dertil knyttede protokol nr. 3 skal fortolkes således, at såfremt

a) en vare udføres fra Fællesskabet til Østrig inden disse retsakters ikrafttræden og derefter genudføres fra Østrig til Fællesskabet efter retsakternes ikrafttræden, og

b) toldmyndighederne i udførselslandet, som på grundlag af ovennævnte overenskomst og protokol har udstedt EUR.1-certifikatet, dernæst på anmodning af toldmyndighederne i indførselslandet konstaterer, at eksportøren ikke har fremlagt bevis for, at den pågældende vare som følge af sin oprindelse er omfattet af præferenceordningen,

har indførselslandets toldmyndigheder pligt til at opkræve told, som om der var tale om en vare med ukendt oprindelse, medmindre det alligevel efterfølgende med tilstrækkelig sikkerhed kan fastslås, at varen er omfattet af præferenceordningen.«

G. C. Rodríguez Iglesias

Refererende dommer