1. **Kommissionens beslutning af 9. juli 1982, der er rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, og hvorved det fastslås, at der ikke er grundlag for at yde godtgørelse af importafgifter i sagsøgerens tilfælde, annulleres.**

2. **Sagsøgte frifindes i øvrigt.**

3. **Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

Galmot Mackenzie Stuart Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. december 1983.

For justitssekretæren

J. A. Pompe
Assisterende justitssekretær

Y. Galmot
Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 27. OKTOBER 1983 [1]

Høje Domstol.

1. Domstolen skal tage stilling til en sag, anlagt af Papierfabrik Schoellershammer den 21. oktober 1982, hvorunder der er nedlagt påstand om, a) annullation af Kommissionens beslutning af 9. juli 1982 om iværksættelse af en undersøgelse i henhold til artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af importafgifter og, b) at det statueres, at der i nærværende tilfælde er grundlag for en sådan godtgørelse.

Vedrørende de faktiske omstændigheder: for at opfylde en kontrakt, der oversteg sagsøgerens produktionskapacitet, indførte virksomheden mellem den 5. og den 15. oktober 1981 fem partier tegnepapir fra Schweiz og lod dem anmelde til fri omsætning ved Zollamt Düren og indbetalte afgifterne i forbindelse hermed på 24 703,96 DM. Imidlertid var varen ikke bestemt til indenlandsk omsætning; de befandt sig nemlig kun inden for det fællesskabsretlige toldområde i den tid, der medgik til at anbringe nye etiketter på dem, og som det rederi, der stod for

1 — Oversat fra italiensk.

fragten til Japan, behøvede for at omlade dem i containere (6.-21. 10. 1981). Ved en ansøgning af 9. november 1981 anmodede sagsøgeren i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 (EFT L 175, s. 1) de tyske toldmyndigheder om godtgørelse af de indbetalte afgifter. Virksomheden anførte, at man ved en fejl havde anmeldt varen til fri omsætning og påberåbte sig til sin undskyldning, at der i nærværende tilfælde (indførsel og omgående udførsel) forelå en undtagelsessituation i forhold til virksomhedens sædvanlige praksis, samt gjorde gældende, at uregelmæssigheden ved ekpeditionen var opstået, fordi den var gennemført af nyansat og stadig uerfarent personale.

Hauptzollamt Aachen-Süd afslog imidlertid at yde godtgørelse, fordi udførslen af varen — som det hedder i afgørelsen — ikke var blevet overvåget af toldmyndighederne. Herpå anmodede Schoellershammer den 2. december 1981 om at få godtgjort tolden efter billighed. Ved skrivelse af 8. april 1982 anmodede forbundsfinansministeren Kommissionen om at behandle ansøgningen i henhold til fremgangsmåden efter artikel 4-7 i forordning (EØF) nr. 1575/80 af 20. juni 1980 (EFT L 161, s. 13), hvorefter der skal indhentes en udtalelse fra de nationale eksperter, der er medlemmer af Toldfritagelsesudvalget. Gruppen nåede med et flertal — idet den tyske delegation dog stemte imod — til det resultat, at der ikke var grundlag for godtgørelsen. Ved beslutning af 9. juli 1982, der blev tilstillet forbundsregeringen den 19. juli 1982, tilsluttede Kommissionen sig denne opfattelse, hvorefter Hauptzollamt den 24. august 1982 afslog Schoellershammers ansøgning.

Sagsøgeren vendte sig både administrativt og ad rettens vej imod denne afgørelse. Således indbragte virksomheden den 17. september 1982 sagen for Oberfinanzdirektion Köln og anlagde derpå sag. Efter at have fået meddelelse om sagsanlægget udsatte Oberfinanzdirektion i medfør af § 363, stk. 1, i Abgabenordnung (de nationale afgiftsregler) sagen, indtil der forelå en afgørelse fra Domstolen.

2. Jeg nærer ingen som helst tvivl om, at sagen kan antages til realitetsbehandling. Om end beslutningen ikke er rettet til Schoellershammer, er virksomheden dog umiddelbart og individuelt berørt af den (EØF-traktatens artikel 173, stk. 2). Individuelt, fordi beslutningen angår en særlig situation, som sagsøgeren befinder sig i, og fordi Kommissionen ikke kan siges at have været uvidende herom. Umiddelbart, fordi Hauptzollamt ved sin beslutning om afslag på sagsøgerens ansøgning ikke har haft noget skøn. Dette bekræftes ved artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1575/80, hvorefter den nationale myndighed træffer afgørelse »på grundlag af Kommissionens afgørelse« (jfr. tillige dom af 13. 5. 1971, de forenede sager 41-44/70, International Fruit Company m.fl. mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 83; dom af 23. 11. 1971, sag 62/70, Bock mod Kommissionen, Sml. 1971, s. 239; dom af 6. 3. 1979, sag 92/78, Simmenthal mod Kommissionen, Sml. 1979, s. 777).

3. Sagsøgeren har gjort tre anbringender gældende: tilsidesættelse af væsentlige formkrav, tilsidesættelse af EØF-traktaten og bestemmelser til dennes gennemførelse, samt magtfordrejning.

Der kan ikke gives medhold i det første anbringende. Schoellershammer har gjort gældende, at Kommissionen ikke har overholdt den fastsatte frist, da den gav forbundsregeringen meddelelse om sin beslutning. Hvilken frist? Efter artikel 5 i

forbindelse med artikel 6 i forordning nr. 1575/80 skal Kommissionen træffe afgørelse senest tre måneder »efter ... modtagelse[n] af ... den omhandlede sag« fra de nationale myndigheder. Afgørelsen skal derefter meddeles den pågældende stat »hurtigst muligt og i alle tilfælde senest 30 dage« efter udløbet af den frist, der er fastsat for afgørelsen.

Imidlertid fremgår det af sagens akter, at fremsendelsen til Kommissionen skete med skrivelse af 8. april 1982, at afgørelsen blev truffet den 9. juli 1982, og at den blev meddelt Forbundsrepublikken Tyskland ti dage senere. Fristerne ifølge forordning nr. 1575/80 er således klart blevet overholdt.

4. Det andet og det tredje anbringende angår sagens centrale spørgsmål, nemlig retsgrundlaget for godtgørelse af importafgifterne. De kan imidlertid ikke behandles, uden at jeg bringer den dengang gældende godtgørelsesordning i erindring, hvilket dog kun skal ske i store træk.

Som bekendt pålægges der i medfør af EØF-traktatens artikel 10, stk. 1, importafgifter, når varer fra tredjelande overgår til fri omsætning i Fællesskabet. Rådet gennemførte forordning nr. 1430/79 for at harmonisere de godtgørelsesregler, der er indeholdt i medlemsstaternes toldbestemmelser. Med støtte i de almindelige grundsætninger om *condictio indebiti* omfatter forordningen alle tilfælde, hvor der ikke består noget krav fra toldvæsenets side, eller hvor dette krav overstiger den legalt fastsatte størrelse; endvidere fastsætter forordningen en række undtagelser fra den grundsætning, at overgangen til fri omsætning ikke lader sig omgøre.

Undtagelserne hviler på forpligtelsen til at beskytte den, der betaler i god tro, og knytter sig til yderligere to grupper af tilfælde. Den første angår varer, der ved en fejltagelse er blevet anmeldt til fri omsætning, skønt varerne oprindelig var bestemt til at overgå til en anden toldprocedure, hvorunder der ikke skulle pålægges nogen importafgift. Den berørte har et krav på godtgørelse, dersom de pågældende varer opfylder de betingelser, der gælder for den sidstnævnte procedure, omgående bliver angivet til denne procedure og ikke har været anvendt til andre formål end dem, der gælder for denne procedure (artikel 3 og 4).

I den anden gruppe drejer det sig om noget ganske andet: her skal der foreligge særlige tilfælde, hvorefter anmelderen ikke kan anvende varerne, der er overgået til fri omsætning, til de formål, som varerne er anmeldt til uden at gøre sig skyld i forsømmeligheder eller urigtigheder. Forordningen nævner nogle eksempler herpå. Det klassiske tilfælde er imidlertid, at varen afvises af importøren, fordi de er defekte eller ikke svarer til betingelserne i kontrakten. Anmelderen har krav på godtgørelse, dersom han tilintetgør varerne eller genudfører dem fra Fællesskabet; begge dele skal ske under toldmyndighedernes kontrol (artikel 5-9).

Naturligvis udtømmer de således fastlagte tilfælde trods deres store antal ikke hele omfanget af konkrete tilfælde, hvor en ansøgning om godtgørelse kan være begrundet. Dette er årsagen til, at man har indført en afsluttende bestemmelse. Der kan for importafgifter i henhold til artikel 13 »[indrømmes] fritagelse ... når der foreligger særlige forhold, og såfremt der ikke foreligger forsømmeligheder eller urigtigheder fra importørens side«.

5. Jeg vender mig nu igen til de under 4. nævnte anbringender. Sagsøgeren har

her gjort gældende, at Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang har vurderet den foreliggende situations særlige omstændigheder og derfor har anvendt forordning nr. 1430/79 fejlagtigt. Kommissionen har vendt sig imod dette anbringende og er nået til det modsatte resultat.

Det drejer sig her dels om artiklerne 3 og 4, dels om artikel 13. Efter Schoellershammers opfattelse omfattes det foreliggende tilfælde ikke af de førstnævnte bestemmelser, allerede fordi deres anvendelse forudsætter den mulighed, at varen anmeldes til den procedure, som de oprindelig var bestemt til, hvilket ikke er muligt i foreliggende tilfælde, eftersom varerne allerede er blevet genudført. Det skal derfor undersøges, om betingelserne i artikel 13 — en generalklausul, hvorefter ansøgninger kan imødekommes af billighedsgrunde — er opfyldt. Kommissionen skulle altså med andre ord a) have undersøgt, hvorvidt tilfældets objektive (indførsel og omgående udførsel) og subjektive (manglende erfaring fra den ansattes side, der foretog ekspeditionen) undtagelseskarakter ikke afgiver grundlag for de »særlige forhold«, der er nævnt i denne bestemmelse, og videre undersøge b), hvorvidt der forelå forsømmelighed eller urigtigheder fra anmelderens side.

Som allerede fastslået er Kommissionen af modsat opfattelse. Efter Kommissionens mening skal det foreliggende tilfælde udelukkende bedømmes efter artiklerne 3 og 4. Disse regulerer lige netop det tilfælde, hvor varerne ved en fejltagelse er overgået til fri omsætning, hvorved der ikke skelnes mellem tilfælde, hvor fejlen skyldes en forveksling af procedurer, og sådanne, hvor fejlen — som i sagsøgerens tilfælde — skyldes manglende kendskab til forordningen. Det sidste tilfælde — tilsidesættelse af procedurebestemmelser, der sker af vanvare — er endda det almindeligste. Dersom man ville se bort fra dette eksempel og undlade at anvende de to artikler på det foreliggende eller lignende tilfælde, ville dette (således som nogle sagkyndige i Toldfritagelsesudvalget også har fastslået det) muliggøre misbrug af enhver art.

Hvad endelig artikel 13 angår, udelukkes dens anvendelse på det foreliggende tilfælde gennem bestemmelsens undtagelseskarakter. At denne bestemmelse udelukkende angår tilfælde, der ikke omfattes at de øvrige bestemmelser, fremgår især af ændringerne, der er sket ved Rådets forordning (EØF) nr. 1672/82 af 24. juni 1982 (EFT L 186, s. 1). Den gældende affattelse tillader nemlig udtrykkeligt også godtgørelse som følge af »manglende overholdelse af procedureregler«, såfremt de øvrige betingelser er opfyldt. Heraf følger, at dette tilfælde (netop fordi det allerede er reguleret ved artikel 3 og 4) ikke var omfattet af den tidligere ordlyd; denne slutning bekræftes gennem den anden betragtning til den nye forordning, hvoraf fremgår, at man i 1982 herved ville indføre en ny ordning.

Det er altså ikke rigtigt, at Kommissionen under misbrug af sit skøn og ved tilsidesættelse af forordningen har foretaget utilstrækkelige undersøgelser. Især det forhold, at artikel 13 ikke kan anvendes på det foreliggende tilfælde, har fritaget Kommissionen for pligten til at fastslå, hvorvidt sagsøgeren har handlet uagtsomt eller bedragerisk.

6. Kommissionens anbringende vedrørende artikel 13 — naturligvis i dens oprindelige affattelse, eftersom den gældende affattelse først trådte i kraft

i tilslutning til det sagsforhold, der behandles her, og gælder for godtgørelse af afgifter, der er blevet bogført den 1. juli 1982 eller senere — finder jeg ikke særligt overbevisende. Jeg er nemlig ikke af den opfattelse, at artikel 13 kun omfatter tilfælde, der ikke er omfattet af de foregående artikler.

Der er efter min mening en række holdepunkter for denne opfattelse. Det første er selve bestemmelsens grundbegreb. Når det her hedder, at bestemmelsen kun gælder for »særlige forhold«, så indebærer dette på ingen måde en begrænsning i dens anvendelse med hensyn til de tilfælde, der reguleres ved de andre bestemmelser. Hertil kommer, at artiklen er anbragt i slutningen af afsnit I, der omhandler »godtgørelse eller fritagelse for importafgifter«. Dette bekræfter efter min opfattelse det indtryk, som allerede den sproglige fortolkning giver, hvorefter den pågældende bestemmelse *ikke alene* omfatter *de øvrige tilfælde,* men tværtimod er en *billighedsbestemmelse* eller bedre udtrykt en generel residualbestemmelse, i forhold til hvilken man skal bedømme sådanne tilfælde, der ganske vist er reguleret i deres typiske fremtrædelsesform, men som dog har fået en atypisk karakter derved, at uforudselige begivenheder eller særlige forhold er indtrådt. Endelig er der forarbejderne til forordning nr. 1430/79, der indeholder udsagn af endnu større betydning. Ved forelæggelsen af det pågældende forslag fra Rådet udtalte Kommissionen, at artikel 14 (den senere artikel 13) muliggjorde en ordning for sådanne særlige tilfælde, hvor billighedsforanstaltninger er begrundede.

I dag påberåber Kommissionen sig, således som vi har set det, den nydannelse, der er indført ved artikel 13 i forordning nr. 1672/82. Lad os derfor prøve at undersøge denne nærmere. Bortset fra procedureregelerne i stk. 2, begrænser den gamle version sig som allerede fastslået til, at godtgørelse indrømmes, »når der foreligger særlige forhold, og såfremt der ikke foreligger forsømmeligheder eller urigtigheder fra importørens side«. Den nye version består af tre afsnit. Det første åbner mulighed for godtgørelse i de samme tilfælde (altså når der foreligger særlige forhold osv.), men — og dette er afgørende — kun, såfremt der er tale om »de i afdeling A-D omhandlede«. Betydningen af denne tilføjelse er åbenbar, bestemmelsen gælder nu rent faktisk *alene for de øvrige tilfælde;* de gælder således kun for de tilfælde — og kun for disse — der *ikke* i øvrigt er reguleret i forordningen.

Det andet afsnit synes at slå ind på en anden vej: godtgørelsen — hedder det dér — kan »ligeledes indrømmes i tilfælde ... hvor denne ... ikke kan indrømmes i medfør af bestemmelserne i afdeling B-D som følge af ... manglende overholdelse af procedureregler«. Er dette en tilbagevenden til den gamle artikel 13's karakter af en residualbestemmelse? Måske. I så fald dog en tilbagevenden, der tynges af for mange forbehold til for alvor at sige noget. Bortset fra det sædvanlige krav om, at der ikke foreligger forsømmeligheder eller urigtigheder, opstiller forordningens givere i 1982 nemlig et krav om, at det godtgøres, at de i afsnittene B-D anførte »betingelser for indrømmelse af godtgørelse« er opfyldt, og bestemmer — som om dette ikke allerede var nok — i afsnit 3, at »der kan fastsættes særlige betingelser for ... godtgørelse eller fritagelse«.

Her forekommer tilstanden mig endelig at være klar. Den nye artikel 13 bibeholder meget lidt fra den gamle: Den er varsom, stiv, »konkretiserende«, det er endog tvivlsomt, om den kan betegnes som en generalklausul. Når det imidlertid forholder sig således, så holder Kommissionens opfattelse ikke længere stik. Den drejes tværtimod i modsat

retning. Når med andre ord et krav om en manglende overholdelse af en procedurebestemmelse i dag udtrykkeligt figurerer blandt de betingelser, der begrunder et krav på godtgørelse, så betyder dette ikke, at dette tilfælde var udelukket ifølge den tidligere ordlyd. I hvert fald er der holdepunkter for den modsatte antagelse, nemlig at forordningsgiveren i 1982 i den hensigt at skabe en indskrænkende ordning blot har opridset og direkte beskrevet tilfælde, der uden videre syntes omfattet af det omfattende begreb »særlige omstændigheder« ifølge det billighedssynspunkt, som den tidligere forordningsgiver lod sig lede af.

Ganske vist taler et sted i teksten til fordel for Kommissionen, nemlig den anden betragtning til forordning nr. 1672/82, hvor det som bekendt hedder, at forordningen af 1979 ikke hjemler godtgørelse, dersom procedurereglerne ikke er blevet overholdt. Men er dette tilstrækkeligt til at gendrive min fortolkning af den gamle artikel 13? Givetvis ikke, hvilket jeg straks skal godtgøre. Den anden betragtning ville have haft den af Kommissionen hævdede virkning, dersom den nye bestemmelse havde været en fortolkningsregel og desuden havde været mere vidtgående end den gamle. Det er imidlertid ikke tilfældet. I sammenligning med den gamle affattelse har den tværtimod som allerede fastslået en legalistisk tendens og en begrænset rækkevidde: at give den tilbagevirkende gyldighed, selv kun af fortolkningshensyn, er derfor ikke muligt. *Odiosa sunt restringenda,* som et gammelt og stadig gyldigt ordsprog lyder.

7. Heraf følger, at et af de to under 4. nævnte anbringender er begrundede. Dette gælder ikke anbringendet om magtfordrejning, som sagens omstændigheder ikke afgiver grundlag for, idet sagsøgte alene har foretaget en forkert fortolkning af nogle bestemmelser, men derimod givetvis anbringendet om tilsidesættelse af forordning nr. 1430/79. Beslutningen af 9. juli 1982 er således retsstridig. Det er dog ikke sagsøgerens påstand, at Domstolen blot statuerer dette. Tværtimod har sagsøgeren nedlagt påstand om, at det anerkendes, at godtgørelsen i nærværende tilfælde var begrundet, og har til støtte herfor anført, at Kommissionen har undladt at udøve sit skøn ved sin afgørelse af, at artikel 13 ikke skulle anvendes.

Der er ikke grundlag for denne påstand. Under en sag til prøvelse af retmæssigheden af en handling kan Domstolen nemlig alene erklære handlingen ugyldig; og det er ganske åbenbart, at nægtelsen af at yde godtgørelse ikke, således som sagsøgeren har gjort det gældende, kan sammenlignes med en tvangsforanstaltning, i hvilke tilfælde Domstolen ville have haft fuld prøvelsesret vedrørende disse sanktioner (EØF-traktatens artikel 172).

8. På grundlag af disse betragtninger foreslår jeg, at der delvis gives medhold i den af firma Schoellershammer den 21. oktober 1982 anlagte sag mod Kommissionen, idet beslutningen af 9. juli 1982 om iværksættelse af en undersøgelse i henhold til artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af indførselsafgifter annulleres, hvorimod der sker frifindelse for påstanden om, at det statueres, at en sådan godtgørelse var begrundet i foreliggende tilfælde. Endvidere foreslår jeg, at sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.