FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGIOS COSMAS

fremsat den 29. juni 1995 *

1. De præjudicielle spørgsmål, som Tribunal Tributário de Segunda Instância, Lissabon, i medfør af EF-traktatens artikel 177 har forelagt Domstolen, er opstået under en sag, som selskabet SEIM — Sociedade de Exportação e Importação de Materiais, Ld.ª — (herefter »SEIM«) har anlagt for Tribunal Tributário de Segunda Instância, Lissabon.

I — Relevant lovgivning og retspraksis

2. Den nationale ret har anmodet Domstolen om at fastslå, hvilken juridisk karakter en afgørelse om afslag på en ansøgning om fritagelse for import- eller eksportafgifter har, og har anmodet om en fortolkning af bestemmelserne om, på hvilke betingelser en sådan ansøgning kan imødekommes, henset til den almindelige billighedsklausul, der gælder på området.

3. Spørgsmålet angår således nærmere en fortolkning af artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1574/80 af 20. juni 1980 [1], artikel 1, stk. 2, litra d), og artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 [2], som ændret ved Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 af 7. oktober 1986 [3], artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 af 12. december 1986 [4], samt gyldigheden af artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86.

4. Forordning nr. 1430/79 fastsætter, på hvilke betingelser de kompetente myndigheder indrømmer godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (artikel 1, stk. 1).

1 — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 16 og 17 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT L 161, s. 3).

2 — Forordning om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT L 175, s. 1). Denne forordning blev ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1).

3 — Forordning om ændring af forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT L 286, s. 1).

4 — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 4a, 6a, 11a og 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT L 352, s. 19).

* Originalsprog: græsk.

5. Ifølge artikel 1, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1430/79 forstås der ved:

»*fritagelse*: afståelse fra hel eller delvis opkrævning af de import- eller eksportafgifter, som er bogført af den opkrævende myndighed, men som endnu ikke er erlagt«.

6. Forordningens afsnit I angiver endvidere, i hvilke tilfælde der kan meddeles godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter (afdeling A, B, C, D og E) og efter hvilken procedure.

7. Artikel 13, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1430/79, som ændret ved forordning nr. 3069/86 (artikel 1, nr. 6) opregner bestemte tilfælde, der kan medføre godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter. Det hedder således:

»1. Godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter kan indrømmes, når der foreligger andre særlige forhold end dem, der er omhandlet i afdeling A til D, og der ikke er begået urigtigheder eller åbenlys forsømmelse af den berettigede.

Det fastlægges efter fremgangsmåden i artikel 25, i hvilke situationer første afsnit kan bringes i anvendelse, og hvilke procedureregler, der skal følges med henblik herpå. Der kan stilles særlige betingelser for godtgørelsen eller fritagelsen.

2. Godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter med de i stk. 1 omhandlede begrundelser indrømmes efter ansøgning, der indgives til det berørte toldsted inden tolv måneder fra det tidspunkt, hvor den myndighed, der varetager inddrivelsen, har bogført nævnte afgifter.

De kompetente myndigheder kan dog i behørigt begrundede undtagelsestilfælde tillade en længere frist«.

8. Som Domstolen flere gange har fastslået [5], er artikel 13 i forordning nr. 1430/79 en generel billighedsklausul. Den indeholder til-

5 — Jf. f.eks. dom af 15.12.1983, sag 283/82, Papierfabrik Schoellershammer mod Kommissionen, Sml. s. 4219, præmis 3, og af 12.3.1987, forenede sager 244/85 og 245/85, Cealmangimi og Italgrani mod Kommissionen, Sml. s. 1303, præmis 10.

lige de betingelser, der gælder for dens anvendelse for at undgå misbrug, som i sidste ende ville være i strid med fællesskabslovgivers hensigt. Domstolen har udtalt, at den nationale ret har kompetence til at afgøre, om de i artikel 13 indeholdte betingelser er opfyldt, dvs. at der ikke er begået urigtigheder eller åbenlys forsømmelse af den berettigede, og at procedurereglerne er iagttaget [6].

9. Forordning nr. 3799/86 indeholder bl.a. gennemførelsesbestemmelserne til artikel 13 i forordning nr. 1430/79.

10. Afsnit I, afdeling B, punkt I, opregner »særlige omstændigheder, hvor godtgørelser af eller fritagelse for importafgifterne kan indrømmes eller afslås«. Forordningens artikel 4 bestemmer:

»Ved anvendelse af artikel 13, stk. 1, i grundforordningen [7] og med forbehold af andre tilfælde, som skal bedømmes fra sag til sag efter den i artikel 6 til 10 fastsatte procedure, gælder følgende:

1. ...

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

a) ...

b) ...

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

11. Opregningen i artikel 4 er således ikke udtømmende, men vejledende; dette er ligeledes begrundelsen for, at Domstolen har fastslået, at det tilkommer de kompetente myndigheder fra tilfælde til tilfælde at

6 — Dom af 1.4.1993, sag C-250/91, Hewlett Packard France, Sml. I, s. 1819, præmis 47.

7 — Dvs. forordning nr. 1430/79.

skønne over, hvorvidt et forhold, der ikke er nævnt i listen, er af særlig karakter i medfør af de gældende fællesskabsregler [8].

12. Artikel 16 i forordning nr. 1430/79 fastsætter proceduren for indgivelse af ansøgning om fritagelse for importafgifter:

»... ansøgningen om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter [skal] indgives til det toldsted, hvor de pågældende afgiftsbeløb er bogført, medmindre de kompetente myndigheder udpeger et andet kontor til dette formål.

Ansøgningen skal være vedlagt alt det dokumentationsmateriale, som ansøgeren er i besiddelse af, for at de kompetente myndigheder kan bedømme denne ansøgning under hensyntagen til de af denne anførte begrundelser. Når de finder det nødvendigt, kan de kompetente myndigheder give ansøgeren en frist til at fremskaffe yderligere materiale.«

13. Artikel 18 i forordning nr. 1430/79 angiver hvilke myndigheder, der er kompetente til at træffe afgørelse om ansøgninger om fritagelse for importafgifter:

»Under alle omstændigheder tilkommer det de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor det omhandlede afgiftsbeløb er bogført, at træffe afgørelse om ansøgningerne om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter.«

14. Forordning nr. 1574/80 indeholder gennemførelsesbestemmelserne til artikel 16 og 17 [9] i forordning nr. 1430/79. Forordningens artikel 7, stk. 1, har følgende ordlyd:

»1. Såfremt den besluttende myndighed er i besiddelse af alle de nødvendige oplysninger, træffer den afgørelse om ansøgningen så hurtigt som muligt og underretter skriftligt ansøgeren herom.«

15. Afdeling B, punkt II, i forordning nr. 3799/86 indeholder endelig en række processuelle bestemmelser, hvorefter kompetencen til at træffe afgørelse om ansøgninger vedrørende godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter er fordelt mellem Kommissio-

8 — Jf. Hewlett Packard France-dommen, nævnt ovenfor i note 6, præmis 39, samt generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i samme sag, punkt 10.

9 — Artikel 17 omhandler den situation, at varerne befinder sig i en anden medlemsstat end den, hvor det pågældende import- eller eksportafgiftsbeløb er bogført.

nen og de nationale toldmyndigheder, ligesom det heri er bestemt, hvilke afgørelser, der træffes af medlemsstaternes kompetente myndigheder (artikel 5), og hvilke der træffes af Kommissionen (artikel 6). Det hedder således:

Artikel 5:

»1. ...

2. Når den kompetente myndighed i en medlemsstat, der har fået forelagt den i artikel 13, stk. 2, i grundforordningen [10] omhandlede ansøgning, konstaterer, at de begrundelser, der fremføres til støtte for denne ansøgning, uden videre svarer til en af de i artikel 4, nr. 2, nævnte omstændigheder, indrømmer den ikke godtgørelse af eller fritagelse for det pågældende importafgiftsbeløb.«

Artikel 6:

»1. Hvis den kompetente myndighed i en medlemsstat, der har fået forelagt en ansøgning om godtgørelse eller fritagelse i henhold til artikel 13, stk. 2, i grundforordningen [11], ikke er i stand til på grundlag af bestemmelserne i artikel 4 at afgøre, om det er berettiget eller ej at indrømme denne godtgørelse eller fritagelse, afviser den ansøgningen, når denne ikke indeholder begrundelser, der kan udgøre særlige omstændigheder, der skyldes forhold, hvor den berettigede ikke har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse.

I alle øvrige tilfælde forelægges sagen for Kommissionen, således at den kan afgøres i henhold til den i artikel 7 til 10 omhandlede fremgangsmåde. Den til Kommissionen fremsendte sag skal omfatte alle de nødvendige dokumenter for behandlingen af den forelagte sag.

Kommissionen anerkender straks modtagelsen af sagen over for den pågældende medlemsstat.

Viser det sig, at de af medlemsstaten angivne oplysninger er utilstrækkelige til, at der kan

10 — Dvs. forordning nr. 1430/79.

11 — Dvs. forordning nr. 1430/79.

træffes beslutning i sagen med fuldt kendskab til omstændighederne, kan Kommissionen anmode om supplerende oplysninger.

2. ...«

II — Faktiske omstændigheder

16. SEIM havde købt varer hos et selskab i Vesttyskland og importerede disse til Portugal, vedlagt et oprindelsescertifikat (EUR 1), udstedt af de tyske toldmyndigheder, hvori varerne var angivet at have oprindelse i Forbundsrepublikken Tyskland. Varerne blev således indført toldfrit i overensstemmelse med de fællesskabsretlige toldbestemmelser, der fandt anvendelse på de pågældende varer.

17. De tyske toldmyndigheder erklærede senere oprindelsescertifikaterne ugyldige, under henvisning til at de var udstedt uretmæssigt, og underrettede de portugisiske myndigheder herom. Conferência Final, toldvæsenet i Porto, der behandlede sagen om efteropkrævning af importafgifter, besluttede at fremsætte krav om betaling af 7 660 587 ESC.

18. SEIM nægtede at betale dette beløb efter at være opfordret hertil uden at være indrømmet henstand, afdragsmulighed eller nogen anden form for betalingsordning, og indbragte kravet for Tribunal Fiscal Adouaneiro do Porto med påstand om annullation.

19. Samtidig hermed forelagde SEIM sagen for chefen for toldvæsenet i Porto under henvisning til, at selskabet opfyldte betingelserne i artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 [12], hvorefter:

»De kompetente myndigheder kan undlade at foretage efteropkrævning af import- eller eksportafgift, der ikke er opkrævet som følge af en fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået, og som debitor ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget, såfremt sidstnævnte i forbindelse med toldangivelsen har handlet i god tro og overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter.

...«

12 — Forordning om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1). Forordningen blev ophævet ved Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks, anført ovenfor i note 2.

SEIM har således gjort gældende, at de kompetente myndigheder ikke havde hjemmel til at foretage efteropkrævning af det fordrede beløb, da debitor havde handlet i god tro. Selskabet anmodede endvidere om, at dets ansøgning fremsendtes til Generaldirektoratet for Toldvæsenet med henblik på at sagen måtte blive forelagt for Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber til afgørelse af, at opkrævning af det bogførte beløb undlades i overensstemmelse med bestemmelserne i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1573/80 af 20. juni 1980 [13].

20. Den 28. februar 1989 meddelte Generaldirektoratet for Toldvæsenet, i form af en afgørelse truffet af vicegeneraldirektøren, SEIM afslag på dets ansøgning om at spørgsmålet om efteropkrævning måtte blive forelagt for Kommissionen til afgørelse om, at opkrævning undlades, som Generaldirektoratet for Toldvæsenet havde fortolket som en ansøgning om fritagelse (for betaling af de bogførte importafgifter), idet det herved navnlig gjordes gældende:

— Den fejl, toldmyndighederne i eksportlandet har begået ved uretmæssigt at udstede varecertifikater EUR 1, er uden betydning for anvendelsen af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79.

— De kompetente myndigheder i den medlemsstat, der forestår opkrævning af det skyldige beløb, kontrollerer, om betingelserne i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 er opfyldt.

— De myndigheder, der udsteder varecertifikater (EUR 1), kan foretage en efterfølgende kontrol af disse;

— Artikel 5, stk. 2, omfatter det tilfælde, hvor medlemsstatens kompetente myndigheder fejlagtigt har opkrævet et mindre beløb, end det der faktisk skyldes: At toldmyndighederne accepterer bilag til en toldangivelse, som senere viser sig at være forkerte eller ugyldige, må anses for et typisk eksempel på, at der ikke er begået fejl fra myndighedens side.

21. SEIM anlagde sag ved Tribunal Tributário de Segunda Instância (herefter »Tribunal Tributário«) med påstand om annullation af denne afgørelse, idet selskabet gjorde følgende gældende:

— Betingelserne er opfyldt for, at de kompetente myndigheder undlader at foretage efteropkrævning i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79.

13 — Forordning om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter ((EFT' L 161, s. 1).

— I betragtning af beløbets størrelse (over 2 000 ECU) henhører afgørelsen under Kommissionens kompetence i overensstemmelse med forordning nr. 1573/80.

— Artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79 ville føre til samme resultat.

22. Under annullationssøgsmålet har den sagsøgte myndighed gjort gældende, at den er kompetent til at foretage efteropkrævning, da Kommissionen kun skal træffe afgørelse om, at opkrævning undlades, såfremt afgiften overstiger 2 000 ECU.

23. Ministério Público's repræsentant fandt, at SEIM's anmodning til chefen for toldvæsenet i Porto måtte anses for en fakultativ administrativ rekurs, og at den afgørelse, der blev truffet i anledning heraf, kun er en bekræftelse af afgiftskravet. Med denne begrundelse indstilledes det, at der burde ske frifindelse.

24. SEIM har heroverfor anført, at selskabet ikke bestrider afgiftsopgørelsen, men afgørelsen om afslag på at indlede proceduren for fritagelse for betaling af det opgjorte beløb, som skulle forelægges for Kommissionen. Sagsøgeren har navnlig henvist til, at denne afgørelse er blevet truffet under en obligatorisk administrativ rekurs, hvorfor den kan efterprøves ved domstolene.

25. Den forelæggende ret har anført, at selv om SEIM havde ansøgt om, at efteropkrævning af det fastsatte importafgiftsbeløb undlades, og ikke om fritagelse for betaling af beløbet, som i øvrigt ikke var betalt, fandt Generaldirektoratet for Toldvæsenet, at anmodningen angik fritagelse, og fortolkede SEIM's anmodning om, at sagen måtte blive forelagt for Kommissionen til afgørelse af spørgsmålet om, at efteropkrævning af importafgifter undlades, i overensstemmelse hermed.

III — De præjudicielle spørgsmål

26. Tribunal Tributário har af hensyn til sagens afgørelse forelagt Domstolen følgende fire præjudicielle spørgsmål:

»a) Under hensyntagen til bemærkningerne i den præjudicielle forelæggelseskendelses afsnit II, til efteropkrævningsordningen i Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 og til ordningen for fritagelse for afgifter, der er opgjort ('bogført'), men endnu ikke betalt, jf. Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979,

spørges, om en afgørelse fra de nationale toldmyndigheder i henhold til artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1574/80 af 20. juni 1980, hvorved der gives afslag på en ansøgning om afgiftsfritagelse, udgør en anvendelse af materielle afgiftsbestemmelser eller EF-forvaltningsretlige bestemmelser, eller om den er truffet under udøvelse af toldmyndighedens fiskale funktion eller under udøvelse af dens administrative funktion i egentlig forstand. Hvad er denne afgørelses juridiske karakter?

b) Skal udtrykket afgifter, som endnu ikke er erlagt, i artikel 1, stk. 2, litra d), i forordning (EØF) nr. 1430/79 fortolkes snævert som afgifter, med hvis betaling der er givet henstand?

c) Bevirker det forhold, at importøren har påberåbt sig forhold, der retligt set på en vis måde kan karakteriseres som særlige omstændigheder, der skyldes forhold, hvor importøren ikke har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse (artikel 13, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1430/79, som affattet ved Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86), at den nationale toldmyndighed i medfør af artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 af 12. december 1986 var forpligtet til at tage stilling til ansøgningen om fritagelse for importafgifter ud fra den generelle billighedsklausul i ovennævnte artikel 13, stk. 1?

d) Må artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning (EØF) nr. 3799/86 af 12. december 1986 ikke anses for ugyldig, fordi den begrænser de særlige tilfælde, hvor der kan gives fritagelse ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre andre fællesskabsinteresser, hvorved den kommer i strid med artikel 13, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1430/79?«

IV — Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål

A — *Første spørgsmål*

27. Med det første spørgsmål anmodes Domstolen om at tage stilling til, hvilken juridisk karakter, den afgørelse, der er truffet i anledning af ansøgningen om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1574/80, har. Domstolen skal med andre ord træffe afgørelse om, hvorvidt denne afgørelse vedrører sagens realitet og er blevet truffet i medfør af materielle afgiftsbestemmelser, eller om den angår formaliteten og er blevet truffet i medfør af forvaltningsretlige regler. Ifølge den forelæggende ret afhænger spørgsmålet om rettens kompetence i relation til national ret af, hvorledes dette spørgsmål besvares.

28. Kommissionen har i sit indlæg henvist til, at der opstår spørgsmål om, hvorvidt det præjudicielle spørgsmål kan admitteres. Efter Kommissionens opfattelse angår spørgsmålet ikke en fortolkning af den omtvistede bestemmelse i forordningen, der skal sikre, at fællesskabsretten anvendes ensartet, men er en opfordring til Domstolen om at tage stilling til et teoretisk spørgsmål om, hvilken juridisk karakter, der må tillægges et afslag på en ansøgning om fritagelse, for at der på nationalt plan kan træffes afgørelse om, hvilken ret, der har kompetence til at påkende sagen.

Kommissionen har til støtte herfor henvist til Foglia-dommen [14], hvorefter Domstolen ikke har som opgave at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men med sin fortolkning af den anvendelige bestemmelse i fællesskabsretten at bidrage til justitsforvaltningen i medlemsstaterne [15].

29. Den portugisiske regering finder ligeledes, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, ikke angår anvendelsen af fællesskabsbestemmelserne, da subsumptionsproblemet i relation til en afgørelse i henhold til artikel 7 i forordning nr. 1574/80 er et rent nationalretligt problem, som følgelig ikke henhører under Domstolens kompetence.

14 — Dom af 16.12.1981, sag 244/80, Sml. s. 3045.

15 — Jf. Foglia-dommen, jf. ovenfor, note 14, præmis 18 og 20.

30. Ifølge det i afsnit II i den forelæggende rets kendelse anførte, sondres der i portugisisk ret mellem toldsager, der henhører under Tribunais Fiscais Aduaneiros kompetence, og administrative toldsager, som den forelæggende ret har kompetence til at behandle. Toldsagerne omfatter sager anlagt til prøvelse af selve opgørelsen af toldkravet, og vedrører myndighedens funktion som afgiftsmyndighed, mens administrative toldsager angår selve tvistemålet, men ikke opgørelsen som sådan, og vedrører myndighedens administrative kompetence, dvs. sager om administrative afgørelser vedrørende told.

31. Den foreliggende sag rejser spørgsmål om fortolkningen af fællesskabsretlige bestemmelser med henblik på at løse et problem i national ret vedrørende kompetencefordelingen mellem retterne i en medlemsstat. Problemet er nærmere betegnet hvilken juridisk karakter, der kan tillægges nationale myndigheders afgørelse om afslag på en ansøgning om afgiftsfritagelse i henhold til fællesskabsretlige regler. Ifølge den forelæggende ret er dette spørgsmål en forudsætning for at kunne løse det internretlige problem om retternes kompetence i relation til nærværende sag.

32. Det særlige ved nærværende sag er, at selv om den bestemmelse, der skal fortolkes — dvs. artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1574/80 — ikke umiddelbart finder

anvendelse, er en fortolkning af bestemmelsen imidlertid ikke udtryk for responderende virksomhed vedrørende et generelt eller hypotetisk spørgsmål uden relation til genstanden for hovedsagen, som Kommissionen har fremhævet i sit indlæg, men har derimod direkte betydning for afgørelsen af en sag, der verserer for den nationale domstol [16]; det er derfor rigtigt, at følge denne opfattelse.

33. Spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at tage stilling til, hvorledes en afgørelse truffet af nationale myndigheder i henhold til fællesskabsretlige bestemmelser, skal karakteriseres i relation til den nationale rets løsning af det nationalretlige kompetenceproblem, har tidligere været forelagt domstolen i Bozzetti-sagen [17]. Ved sin gennemgang af spørgsmålet om medansvarsafgiftens retlige natur — afgift eller ej — som led i den fælles markedsordning for mælk fastslog Domstolen, at »det ikke [tilkommer] Domstolen at medvirke ved afgørelsen af de kompetencespørgsmål, som den nærmere afgrænsning af visse på fællesskabsretten hvilende retspositioner nationalretligt kan give anledning til«. Det tilføjedes, at »... spørgsmålet om medansvarsafgiftens natur på baggrund af fællesskabsrettens bestemmelser [er] ikke derfor uden internretlig betydning. Det vil afgjort have betydning for den nationale ret at få kendskab til de fortolkningsdata vedrørende fællesskabsretten, der kan bidrage til en løsning af det kompetencespørgsmål, den er stillet overfor« [18].

34. Jeg kommer herefter til spørgsmålet om, hvorvidt de gældende fællesskabsbestemmelser om fritagelse for import- eller eksportafgifter giver mulighed for at definere den juridiske karakter af den nationale myndigheds funktion og af dens afgørelse om afslag på en ansøgning fra debitor om fritagelse for betaling af den bogførte afgift. I denne forbindelse er det uomgængeligt nødvendigt at gennemgå hele regelsættet om toldskylds opståen og ophør, for om muligt at fastslå, hvad den juridiske karakter er af den afgørelse om afslag på en ansøgning om fritagelse for importafgifter i henhold til artikel 7, stk. 1, i forordning nr. 1574/80, som den nationale ret skal tage stilling til.

35. Rådets forordning (EØF) nr. 2144/87 af 13. juli 1987 om toldskyld [19], der var i kraft

16 — Jf. Foglia-dommen, ovenfor, note 14, præmis 21, samt dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 39 og 40, og af 8.11.1990, sag C-231/89, Gmurzynska-Bscher, Sml. I, s. 4003, præmis 22 og 23.

17 — Dom af 9.7.1985, sag 179/84, Sml. s. 2301, præmis 17 og 18.

18 — Jf. endvidere Foglia-dommen, ovenfor, note 14, præmis 21, Dzodzi-dommen, ovenfor, note 16, præmis 39 og 40, Gmurzynska-Bscher-dommen, ovenfor, note 16, præmis 20, samt domme af 16.7.1992, sag C-343/90, Lourenço Dias, Sml. I, s. 4673, og sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871.

19 — EFT L 201, s. 15.

da toldskylden opstod, bestemmer, at toldskyld ved indførsel opstår, når (artikel 2):

»a) en importafgiftspligtig vare overgår til fri omsætning ...;

b) en importafgiftspligtig vare føres ind i Fællesskabets toldområde på en ikke forskriftsmæssig måde ...«.

Ved forordningens artikel 7 er det bestemt, at det tidspunkt, der skal tages i betragtning ved fastsættelse af toldskylden, er dens opståen.

36. Når den omstændighed, der begrunder toldskyldens opståen, f.eks. en importafgiftspligtig vares overgang til fri omsætning, er indtrådt, fastsætter toldmyndighederne herefter toldskylden. Denne afgørelse træffes af myndigheden som told-/afgiftsmyndighed og er en central del af myndighedens opgaver.

37. Ifølge artikel 8, stk. 1, litra a), i forordning nr. 2144/87 ophører toldskylden ved:

»betaling af de importafgifter ... der er pålagt den pågældende vare, eller i givet fald ved fritagelse for betaling af beløbet i medfør af de gældende fællesskabsbestemmelser«.

38. Af forordning nr. 2144/87, forordning nr. 1697/79 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter og forordning nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter fremgår, at opgørelsen af det skyldige importafgiftsbeløb er indledningen til den pågældende afgørelses livscyklus, og at denne ophører i tilfælde af, at en ansøgning om fritagelse for betaling af det pågældende beløb imødekommes.

39. Forholdet er således nærmere, at en ansøgning om fritagelse for importafgifter skal indgives til den myndighed, der træffer afgørelse, og som i henhold til artikel 16 i forordning nr. 1430/79 i princippet er det toldsted, hvor de pågældende afgiftsbeløb er bogført, og denne har kompetence til at vurdere ansøgningen og kan enten imødekomme ansøgningen om fritagelse, hvorved toldkravet ophæves, dvs. at de bogførte importafgif-

ter helt eller delvist undlades opkrævet i medfør af artikel 1, stk. 2, litra c), i forordning nr. 1430/79, sammenholdt med forordning nr. 1574/80, eller meddele afslag. Samtlige afgørelser, som myndigheden træffer i forbindelse med ansøgningens behandling, angår toldskyld som sådan, og der sondres ikke på grundlag af beskaffenheden af de afgørelser (fiskale eller administrative), den træffer under sin behandling af sagen om efteropkrævning af importafgifter. Ved sin anvendelse af materielle toldbestemmelser handler myndighederne således i begge tilfælde som toldmyndighed i henhold til de gældende bestemmelser.

40. Betragter man de virkninger, den pågældende myndigheds afgørelse har ifølge definitionen af begrebet »fritagelse« i forordning nr. 1430/79 [jf. artikel 1, stk. 2, litra d)], kommer man til samme resultat. Af denne definition, sammenholdt med artikel 8 i forordning nr. 2144/87 fremgår, at den omstændighed, at en ansøgning om fritagelse imødekommes, må anses for en afgørelse, der har den modsatte virkning (contrarius actus) af en afgørelse om efteropkrævning af told (ifølge forordning nr. 1697/79), da ansøgningens imødekommelse berører importørers toldmæssige forpligtelser og medfører, at den bogførte, men ikke erlagte toldskyld helt eller delvis ophører.

41. Hvis man bedømmer et afslag på en ansøgning om fritagelse på grundlag af dets virkninger, er det et led i den gennemgående procedure, der indledes med (den i dette tilfælde efterfølgende) opkrævning af importafgiften, der imidlertid hverken påvirker eller ændrer betalingsforpligtelsen vedrørende det beløb, de kompetente myndigheder efterfølgende har fastsat. Det er imidlertid min opfattelse, at der ikke ifølge de anførte fællesskabsbestemmelser kan foretages en sondring på grundlag af virkningerne mellem en afgørelse om afslag og en afgørelse, hvorved en ansøgning om fritagelse imødekommes, da det er de samme fællesskabsretlige toldregler, der finder anvendelse i begge tilfælde, og den besluttende myndighed ifølge disse udøver sammen funktion, dvs. sin fiskale funktion [20].

42. Jeg foreslår følgelig Domstolen at besvare det første spørgsmål således:

»En afgørelse truffet under den i artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1574/80 af 20. juni 1980 om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 16 og 17 i

20 — Denne løsning vil formentlig også forekomme overbevisende for den forelæggende ret, der i forelæggelseskendelsens punkt 43 udtaler: »En myndighed, der giver afslag på en ansøgning om fritagelse for opgjorte, ikke betalte toldafgifter, udøver efter rettens opfattelse det offentliges fiskale funktion og anvender de materielle afgiftsbestemmelser på en konkret sag. Man kan også udtrykke det således, at betingelserne for afgiftsfritagelse (jf. artikel 2 og artikel 13, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1430/79 afgrænser de tilfælde, hvor der ikke skal betales importafgifter i henhold til Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979.«

Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter omhandlede procedure, hvorved der gives afslag på en ansøgning om godtgørelse af eller fritagelse for skyldige afgifter, er truffet i medfør af materielle toldretlige bestemmelser under udøvelsen af toldmyndighedens fiskale funktion. Det tilkommer den nationale ret at afgøre det kompetencespørgsmål, nærværende sag giver anledning til, på baggrund af denne konstatering.«

ordning nr. 1430/79. I anden betragtning hedder det således, at »de erlagte eller skyldige importafgiftsbeløb kan vise sig at være større end de i henhold til lovgivningen skyldige beløb, enten på grund af ... anvendelsen af unøjagtige eller mangelfulde beskatningselementer, især hvad angår vareart, værdi eller oprindelse, der har været lagt til grund for beregningen af disse beløb; ... i disse tilfælde er det berettiget at foretage enten godtgørelse af eller fritagelse for de ikke-skyldige beløb«.

B — *Andet spørgsmål*

43. Den nationale ret spørger, om artikel 1, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1430/79, der angår *afgifter, der endnu ikke er erlagt*, skal fortolkes snævert som afgifter, med hvis betaling der er givet henstand.

44. I sin kendelse har den forelæggende ret (punkt 63), i lighed med den portugisiske regering, anført, at det er en betingelse for en ansøgning om fritagelse, at der er indrømmet en betalingsfrist.

45. Hovedargumentet til støtte for denne antagelse skal findes i betragtningerne til for-

46. Den nationale ret har anført endnu et argument til støtte for dette synspunkt. Retten henviser herved til bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1430/79, hvori der er fastsat en frist på tre år for indgivelse af en ansøgning om godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter, mens fristen i den foreliggende sag i henhold til direktiv 78/453/EØF [21] var på 30 dage (artikel 3) og yderligere var betinget af, at den pågældende stillede en passende sikkerhed (artikel 2).

Den nationale rets problem synes med andre ord at være, hvorledes den lange frist for importørens indgivelse af ansøgning om fritagelse for betaling af det skyldige beløb kan

21 — Rådets direktiv af 22.5.1978 om harmonisering af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om henstand med betaling af import- eller eksportafgifter (EFT L 146, s. 19).

forenes med det særlige formål med at yde henstand, nemlig at lette betalingen af det bogførte importafgiftsbeløb.

47. Kommissionen har anført, at henvisningen i anden betragtning til »... skyldige importafgiftsbeløb« [22] blot er en henvisning til et forhold, der er omhandlet af og reguleret i direktiv 78/453, og tjener ikke andet formål end at pege på en eksisterende ordning, som den nye ordning i henhold til forordning nr. 1430/79 indgår i, ifølge hvilken betalingsfristen skal lette betalingen af skyldige afgifter for at sikre ligebehandling af erhvervsdrivende med hensyn til opkrævning af import- eller eksportafgifter.

48. Det er overraskende, at den nationale ret citerer artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 1430/79, og ikke dens artikel 13, stk. 2, som den, uden udtrykkeligt at henvise til, støtter sig på i sin analyse af SEIM's ansøgning. Denne tydeliggørelse ændrer imidlertid ikke det foreliggende problem.

49. Den portugisiske regerings argument, som også den forelæggende ret har anført, kan ikke tiltrædes. Af ordlyden af artikel 1, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1430/79, fremgår, at udtrykket »fritagelse« betyder »afståelse fra hel eller delvis opkrævning af de import- eller eksportafgifter, som er bogført af den opkrævende myndighed, men som endnu ikke er erlagt«. En bogstavelig fortolkning af betingelserne for fritagelse godtgør, at der ikke stilles krav om, at debitor skal være indrømmet henstand for at kunne ansøge om fritagelse.

50. Denne løsning fremgår ligeledes af de betingelser, der er anført i artikel 13, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 1430/79, som ændret, hvori det hedder, at »... fritagelse for importafgifter ... indrømmes efter ansøgning, der indgives til det berørte toldsted inden tolv måneder fra det tidspunkt, hvor den myndighed, der varetager inddrivelsen, har bogført nævnte afgifter«. Det ville være i strid med bestemmelsen, såfremt det antages, at henstand med betalingen er en forudsætning for en ansøgning om fritagelse, da bestemmelsen er klar og ikke indeholder nogen sådan betingelse. Dette er i øvrigt også i overensstemmelse med, hvad Kommissionen har anført.

51. For at kunne besvare den nationale rets spørgsmål, som angår vanskeligheden ved at forene de frister, der gælder for henstand og

22 — I første betragtning hedder det i overensstemmelse med direktiv 78/453, at »der ... på visse betingelser [kan] indrømmes afgiftsskyldneren en henstand med betalingen af disse importafgifter«.

meddelelse af fritagelse, er det efter min opfattelse nødvendigt at undersøge, hvilke formål henholdsvis henstand og fritagelse skal tilgodese.

52. Når den kompetente myndighed træffer afgørelse om opkrævning af et importafgiftsbeløb, på det tidspunkt hvor varen importeres og overgår til fri omsætning, er importøren principielt forpligtet til at efterkomme denne afgørelse og betale afgiften. Ifølge direktiv 78/453 kan der, som en lettelse for debitor, indrømmes denne en henstand med betalingen, efter at beløbet er bogført, på betingelse af at der stilles en garanti, således at det ikke skal betales straks, men dette hverken berører eller ophæver betalingsforpligtelsen.

53. Formålet med artikel 13 i forordning nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter på visse betingelser er at begrænse efteropkrævning af importafgifter til tilfælde, hvor en sådan opkrævning er berettiget, og hvor den er forenelig med et grundlæggende princip, f.eks. princippet om beskyttelse af den berettigede forventning [23].

54. En gennemgang af disse to procedurer (for henholdsvis udsættelse og fritagelse) viser, at det er fællesskabslovgivers hensigt, at de to procedurer skal fungere uafhængigt og således at de ikke griber ind i hinandens autonomi. En kort henstand er ikke uforenelig med, at der fastsættes en anden frist (i det foreliggende tilfælde længere) for indgivelse af ansøgning om fritagelse for bogførte importafgifter. Også af denne grund er det min opfattelse, at fritagelse ikke kan være betinget af, at der forinden er meddelt henstand. I modsat fald ville en snæver fortolkning af artikel 1, stk. 2, litra d), i forordning nr. 1430/79 modvirke formålet med proceduren for ansøgninger om fritagelse for importafgifter, da ansøgning om fritagelse i så fald skulle indgives inden for den kortere frist, der er fastsat for henstand.

55. Andet spørgsmål bør derfor besvares således:

»Efter artikel 1, stk. 2, litra d), i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter kræves det ikke, at der forinden er meddelt henstand med betalingen, for at en ansøgning om fritagelse for betaling af skyldige importafgifter kan imødekommes.«

23 — Jf. Hewlett Packard France-dommen, ovenfor, note 6, præmis 46.

C — *Fjerde spørgsmål*

56. Af hensyn til systematikken vil jeg først behandle det fjerde spørgsmål, da jeg anser der for nødvendigt at gennemgå dette spørgsmål fra den nationale ret, inden det tredje spørgsmål kan besvares.

57. Med sit fjerde spørgsmål spørger den nationale ret Domstolen om, hvorvidt artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86 er ugyldig, for så vidt som den begrænser de særlige tilfælde, hvor der kan meddeles afgiftsfritagelse mere end nødvendigt for at beskytte andre fællesskabsinteresser, hvilket er i strid med artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79.

58. Det problem, det sidste præjudicielle spørgsmål rejser, og som rejser tvivl om gyldigheden af artikel 4, nr. 2, litra c), i Kommissionens forordning nr. 3799/86, angår navnlig spørgsmålet om, hvorvidt disse regler respekterer den bemyndigelse, der er givet i henhold til artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79. Artikel 13, stk. 1, andet afsnit, bemyndiger Kommissionen til at træffe foranstaltninger inden for de grænser, der følger af proportionalitetsprincippet, som er et grundlæggende, trinhøjere princip, som ligeledes gælder for fortolkningen af bemyndigelsen. Der må med andre ord ikke være misforhold mellem det mål, der forfølges med artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86, og den fastsatte foranstaltning.

59. Af Domstolens praksis [24] fremgår således, at proportionalitetsprincippet kræver, at der er et rimeligt forhold mellem de mål, Fællesskabet forfølger, og som er i almenhedens interesse, og foranstaltninger, der træffes, og som berører privates rettigheder. Foranstaltningen skal med andre ord være nødvendig og egnet for at nå de mål, der forfølges, og ulemperne herved må ikke være større end fordelene eller være uforholdsmæssige i forhold til det tilsigtede mål, ligesom den ikke må være et uacceptabelt indgreb i selve rettighederne.

60. Bestemmelsen i forordning nr. 3799/86 har til formål at sikre effektiviteten af den efterfølgende kontrol med lovligheden af de dokumenter, der er blevet fremlagt med henblik på opnåelse af præferencetoldbehandling for varer, der angives til fri omsætning. Den metode, der anvendes, er, at toldmyndighederne afslår alle ansøgninger om fritagelse, der kun støttes på fremlæggelse af dokumenter, der senere viser sig at være falske, forfalskede eller ugyldige til opnåelse af denne præferencetoldbehandling, selv om de fremlægges i god tro.

24 — Jf. f.eks. dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21, og af 13.7.1989, sag 5/88, Wachauf, Sml. s. 2609, præmis 18.

61. Henset hertil forekommer den metode, Kommissionen har valgt, som udgangspunkt egnet og nødvendig for at nå de mål, der forfølges med artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86, da effektiviteten af selve det efterfølgende kontrolsystem i realiteten sikres ved, at de kompetente myndigheder har mulighed for at afslå ansøgninger om fritagelse, der støttes på dokumenter, der ikke er gyldigt udstedt, selv om de er fremlagt i god tro.

62. En gennemgang af praksis støtter ligeledes dette synspunkt. Inden den omtvistede kommissionsforordning blev vedtaget, behandlede Domstolen i Van Gend & Loos-sagen en påstand om annullation af to beslutninger, som Kommissionen havde udstedt i anledning af ansøgninger fra sagsøgerne til de tilsvarende nationale myndigheder om fritagelse for importtold, som var blevet pålagt dem. Sagsøgerne støttede deres søgsmål på artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79, idet de bl.a. gjorde gældende, at de ikke var bekendt med, at certifikaterne ikke var gyldige. Domstolen udtalte følgende: »Det kan således ikke afvises, at den efterfølgende kontrol i vidt omfang bliver nytteløs, såfremt anvendelsen af falske certifikater i og for sig kunne begrunde en fritagelse« [25]. Den omtvistede bestemmelse, artikel 4, nr. 2, litra c), i Kommissionens forordning nr. 3799/86, afspejler klart denne praksis.

63. Som afslutning på min undersøgelse af om den omtvistede bestemmelse, nemlig artikel 4, nr. 2, litra c), i Kommissionens forordning nr. 3799/86, er gyldig, skal jeg nu gennemgå det sidste led af proportionalitetsprincippet: Overstiger ulemperne ved ordningen ikke dens fordele? Min undersøgelse skal med andre ord koncentrere sig om, hvorvidt den foranstaltning, Kommissionen har valgt, er uforholdsmæssig i forhold til bemyndigelsen i forordning nr. 1430/79.

64. Hvis man ser på selve ordlyden af den omtvistede bestemmelse, artikel 4 i forordning nr. 3799/86, bemærkes, at den umiddelbart betragtet må antages at begrænse udtrykket, »der ikke er begået urigtigheder eller åbenlys forsømmelse af den berettigede«. Dette har Kommissionen i øvrigt også selv henvist til i sit indlæg. For så vidt som det er bestemt, at der endvidere kan tages hensyn til andre omstændigheder ved en bedømmelse af importørens ansvar eller erhvervsrisiko, når denne endog i god tro forelægger certifikater, der senere er blevet annulleret, har Kommissionen klart handlet inden for den bemyndigelse, den er tillagt i henhold til artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 1430/79.

65. Efter min opfattelse giver denne undersøgelse grundlag for at antage, at artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86 ikke

25 — Dom af 13.11.1984, forenede sager 98/83 og 230/83, Van Gend & Loss mod Kommissionen, Sml. s. 3763, præmis 13.

modvirker det centrale i begrebet »fritagelse«, og at den ikke er i strid med den almindelige billighedsklausul i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79, som anført af den nationale ret, men at den opstiller en regel om, hvorledes den pågældende artikel skal anvendes, således at den ikke fortolkes alt for vidtgående, hvilket i sidste ende ikke ville være i overensstemmelse med fællesskabslovgivers vilje. Det er indholdet af udtrykket »med forbehold af andre tilfælde, som skal bedømmes fra sag til sag« i indledningen til artikel 4 i forordning nr. 3799/86 og sætningen »der foreligger særlige omstændigheder, der skyldes forhold, hvor den berettigede hverken har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse«. Dette har såvel Kommissionen som den portugisiske regering anført i deres indlæg som begrundelse for, at forordning nr. 3799/86 er gyldig.

66. Med denne begrundelse skal jeg derfor foreslå, at det fjerde præjudicielle spørgsmål besvares således:

»Artikel 4, nr. 2, litra c), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 af 12. december 1986 om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 4a, 6a, 11a og 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 har fornøden hjemmel i artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 og er ikke i strid med proportionalitetsprincippet.«

D — *Tredje spørgsmål*

67. Med tredje spørgsmål anmodes Domstolen om at udtale sig om, hvorvidt de nationale toldmyndigheder i medfør af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 3799/86 var forpligtet til at bedømme ansøgningen om fritagelse for importafgifter under hensyn til »den generelle billighedsklausul« i artikel 13, stk. 1, idet SEIM havde påberåbt sig forhold, der retligt må karakteriseres som særlige omstændigheder, der skyldes forhold, hvor den berettigede hverken har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse (artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79).

68. Artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86 foretager en begrænsning, idet det heri bestemmes, at det ikke er tilstrækkeligt til at opnå fritagelse for bogførte importafgifter, når den pågældende importør, endog i god tro med henblik på at opnå præferencetoldbehandling for varer, der angives til fri omsætning, fremlægger dokumenter, der efterfølgende er blevet annulleret, fordi de viste sig at være falske, forfalskede eller ugyldige. Problemet er navnlig, om den kompetente myndighed, uanset denne begrænsning, kan vurdere en ansøgning om fritagelse, som den har fået forelagt, under hensyn til den generelle billighedsklausul i artikel 13 i forordning nr. 1430/79.

69. Det bemærkes for det første, at det af Domstolens faste praksis fremgår [26], at artikel 13 er en generel billighedsklausul, der tager sigte på at begrænse efteropkrævning af importafgifter til tilfælde, hvor en sådan opkrævning er berettiget, og hvor den er forenelig med det grundlæggende princip om beskyttelse af den berettigede forventning. Domstolen henviser således ikke til et grundlæggende princip, men udelukkende til en generalklausul, hvorfor det i betragtning af den portugisiske regerings og Kommissionens argumenter meget nøje må overvejes, om denne klausul er gyldig i nærværende sag, idet det er vigtigt at tage sig i agt for generaliseringer af enhver art, der kan forvirre begreberne.

70. Det centrale punkt i den portugisiske regerings indvending er, at de kompetente myndigheder har anset SEIM's ansøgning om at undlade opkrævning af opgjorte importafgifter i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 som en ansøgning om fritagelse i henhold til artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79, hvilket ifølge den nationale ret er berettiget under hensyn til det inkvisitionsprincip, der gælder i national ret. Spørgsmålet rejser ikke særlige problemer, da Domstolen ifølge fast praksis ikke som led i den præjudicielle procedure har kompetence til at udtale sig om fortolkningen af bestemmelser i nationale love — i det konkrete tilfælde om bestemmelser om administrative organers kompetence — eller om disses forenelighed med fællesskabsretten [27].

71. Den portugisiske regering hævder dels, at såfremt den nationale myndighed ikke kunne ændre karakteren af SEIM's ansøgning, ville den a fortiori ikke være forpligtet til at behandle ansøgningen i relation til artikel 13 i forordning nr. 1430/79. Selv om myndigheden havde pligt til at behandle den, ville resultatet blive et afslag, da der ifølge artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86 ikke kan meddeles fritagelse, når det senere viser sig, at de dokumenter, der er fremlagt med henblik på at opnå præferencetoldbehandling for de importerede varer, var falske, forfalskede eller ugyldige, selv om dokumenterne var fremlagt i god tro.

72. Det er min opfattelse, at første led af den portugisiske regerings indvending er ubegrundet, og jeg er enig med Kommissionen på dette punkt.

73. Det står fast, at artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86 indeholder en begrænsning, idet den udelukker, at en ansøgning om fritagelse automatisk imøde-

26 — Jf. de i note 5 anførte domme, Papierfabrik Schoellershammer-sagen, præmis 3, og Cerealmangimi og Italgrani-sagen, præmis 10.

27 — Jf. f.eks. dom af 4.5.1993, sag C-17/92, Distribuidores Cinematográficos, Sml. I, s. 2239, præmis 8.

kommes, når der er fremlagt ugyldige dokumenter, endog i god tro.

74. Når der fremsættes en ansøgning om fritagelse for importafgifter, kan de nationale toldmyndigheder bedømme ansøgningen under hensyn til den generelle billighedsklausul i artikel 13, stk. 1, i forordning nr. 1430/79, som ændret, når den er formuleret på en sådan måde, at den viser, at betingelserne for at anvende denne bestemmelse er opfyldt, herunder de betingelser der senere er blevet fastsat i kommissionsforordningerne om gennemførelsesbestemmelserne til denne artikel (navnlig forordning nr. 1574/80, artikel 2 ff, sammenholdt med forordning nr. 3799/86, artikel 4 ff).

75. I betragtning af at den liste, der er indeholdt i artikel 4 i forordning nr. 3799/86, som fastslået af Domstolen [28], ikke er udtømmende, men vejledende, tilkommer det klart de kompetente myndigheder fra sag til sag at skønne over, om et konkret forhold, der ikke er nævnt i listen, er af særlig karakter ifølge de gældende fællesskabsregler. Bortset fra de omstændigheder, der er nævnt i artikel 4, nr. 2, litra c), i forordning nr. 3799/86, tilkommer det disse myndigheder at tage stilling til en ansøgning om fritagelse under hensyn til den generelle billighedsklausul, og under hensyn til samtlige de forhold, den pågældende erhvervsdrivende har påberåbt sig, og som opfylder betingelserne i artikel 13.

76. Ifølge artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 3799/86 har kun de nationale myndigheder kompetence til at undersøge, om de begrundelser, der påberåbes, faktisk svarer til en af de i artikel 4, nr. 2, nævnte omstændigheder, og til i givet fald enten at afslå ansøgningen om fritagelse for importafgifter, eller til i overensstemmelse med samme forordnings artikel 6, stk. 1, at forelægge ansøgningen for Kommissionen, for at denne kan træffe afgørelse.

77. Jeg finder herefter, at det tredje præjudicielle spørgsmål skal besvares således:

»Når et selskab til støtte for en ansøgning om fritagelse for importafgifter, foruden i god tro at fremlægge dokumenter, som efterfølgende fastslås at være falske, forfalskede eller ugyldige med henblik på indrømmelse af præferencetoldbehandling, påberåber sig forhold, der ikke giver grundlag for at antage, at der foreligger omstændigheder, hvor selskabet har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse, er den nationale toldmyndighed forpligtet til at tage stilling til ansøgningen under hensyn til den generelle billighedsklausul i artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter.«

28 — Jf. dommen i Hewlett Packard France-sagen, ovenfor, note 6, præmis 39, samt punkt 10 i generaladvokat Tesauro's forslag til afgørelse i samme sag.

Forslag til afgørelse

På baggrund af min redegørelse skal jeg foreslå Domstolen at besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»1) En afgørelse truffet under den i artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1574/80 af 20. juni 1980 om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 16 og 17 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter omhandlede procedure, hvorved der gives afslag på en ansøgning om godtgørelse af eller fritagelse for skyldige afgifter, er truffet i medfør af materielle toldretlige bestemmelser under udøvelsen af toldmyndighedens fiskale funktion. Det tilkommer den nationale ret at afgøre det kompetencespørgsmål, nærværende sag giver anledning til, på baggrund af denne konstatering.

2) Efter artikel 1, stk. 2, litra d), i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter kræves det ikke, at der forinden er meddelt henstand med betalingen, for at en ansøgning om fritagelse for betaling af skyldige importafgifter kan imødekommes.

3) Artikel 4, nr. 2, litra c), i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 af 12. december 1986 om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 4a, 6a, 11a og 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 har fornøden hjemmel i artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 og er ikke i strid med proportionalitetsprincippet.

4) Når et selskab til støtte for en ansøgning om fritagelse for importafgifter, foruden i god tro at fremlægge dokumenter, som efterfølgende fastslås at være falske, forfalskede eller ugyldige med henblik på indrømmelse af præference-

toldbehandling, påberåber sig forhold, der ikke giver grundlag for at antage, at der foreligger omstændigheder, hvor selskabet har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenlys forsømmelse, er den nationale toldmyndighed forpligtet til at tage stilling til ansøgningen under hensyn til den generelle billighedsklausul i artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter.«