I sag 105/83

angående en anmodning, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

PAKVRIES BV, Rotterdam,

mod

MINISTERIET FOR LANDBRUG OG FISKERI, Haag,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 59 i Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om fællesskabsforsendelse,

har

DOMSTOLEN (fjerde afdeling)

sammensat af afdelingsformanden T. Koopmans og dommerne K. Bahlmann, P. Pescatore, A. O'Keeffe og G. Bosco,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

Sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb og de indlæg, der er afgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen, kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

I december 1976 og januar 1977 indleverede anpartselskabet Pakvries BV,

Rotterdam, i sin egenskab af toldklarerer, en række T 1-angivelser til oppebørselskontoret for told og forbrugsafgifter (Ontvanger der invoerrechten en accijnzen) i Rotterdam. Det drejede sig om forsendelsesdokumenter med henblik på ekstern fællesskabsforsendelse i medfør af den rådsforordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om fællesskabsforsendelse (EFT 1969 I, s. 114), som var gældende på daværende tidspunkt, men som i mellemtiden er erstattet af Rådets forordning nr. 222/77 af 13. december 1976 (EFT L 38, s. 1). Angivelserne vedrørte landevejstransport af i alt seks partier argentinsk oksekød, der befandt sig på lager i Rotterdam. Afgangstoldstedet var Rotterdam, og Milano var anført som bestemmelsestoldsted.

Afsnit II i forordning nr. 542 indeholder de nærmere bestemmelser om »proceduren for ekstern fællesskabsforsendelse«. Bl.a. bestemmes det i artikel 12, stk. 1 og 3, at varen skal angives til forsendelse i en såkaldt T 1-angivelse, som underskrives af den, der ansøger om ekstern fællesskabsforsendelse, eller af hans bemyndigede repræsentant, og indleveres til afgangstoldstedet i mindst tre eksemplarer. I henhold til artikel 17, stk. 1, registrerer afgangstoldstedet T 1-angivelsen og fastsætter en tidsfrist, inden for hvilken varerne skal frembydes ved bestemmelsestoldstedet; i henhold til artikel 13 skal varerne frembydes for bestemmelsestoldstedet i uforandret stand inden for den fastsatte tidsfrist. Ifølge artikel 26 forsyner bestemmelsestoldstedet eksemplarerne af T 1-angivelsen med påtegning om resultat af dets eftersyn og returnerer et eksemplar til afgangstoldstedet.

De varer, som Pakvries BV havde indleveret forsendelsesangivelse for, blev imidlertid ikke frembudt for bestemmelsestoldstedet i Milano; en undersøgelse, der blev foretaget af told- og afgiftsmyndighedernes oplysnings- og efterforskningstjeneste [Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst] afslørede, at de uretmæssigt var bragt i fri omsætning i Belgien, og at de dokumenter, der var sendt til oppebørselskontoret i Rotterdam, var forsynet med falske oplysninger og stempler.

Artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 542/69 indeholdt følgende bestemmelse:

Konstateres det, at der i forbindelse med en fællesskabsforsendelse er begået overtrædelser eller uregelmæssigheder i en bestemt medlemsstat, inddrives den således forfaldne told og andre afgifter [1] af denne medlemsstat i henhold til dens ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, uden at der herved er taget stilling til spørgsmålet om strafforfølgning.

Bestemmelsen indebærer, at det i tilfælde, hvor varerne uretmæssigt er bragt i fri omsætning i en medlemsstat, er denne medlemsstats myndigheder, der har kompetencen til at foretage den inddrivelse af beløbene, der skal finde sted.

Forordningens artikel 59 bestemte imidlertid følgende:

Uanset bestemmelserne i denne forordning kan Belgien, Luxembourg og Nederlandene på dokumenter, der benyttes i forbindelse med fællesskabsforsendelse, anvende de aftaler, de har afsluttet eller afslutter med hinanden for at forenkle eller ophæve formaliteterne ved overskridelse af grænserne mellem Belgien og Luxembourg og mellem Belgien og Nederlandene.

I den tillægsprotokol (om særlige bestemmelser på afgiftsområdet), der er vedtaget i tilknytning til Benelux-overenskomsten af 29. april 1969 om admini-

1 — O.a.: i den tilsvarende bestemmelse i forordning nr. 222/77 er oversættelsen: »... inddrives eventuelt forfaldne told- og afgiftsbeløb ...«

strativt og judicielt samarbejde med hensyn til de bestemmelser, der står i sammenhæng med gennemførelsen af målene for Den økonomiske union Benelux, findes der følgende regler i artikel 5:

1. Når et dokument, der er udstedt eller valideret med henblik på benyttelse i mere end et land, ikke færdigbehandles eller ikke fuldstændig færdigbehandles, pålægges de varer, dokumentet angår, den told eller de forbrugsafgifter eller andre afgifter, der opkræves i tilfælde af manglende eller ufuldstændig færdigbehandling af et tilsvarende nationalt dokument i det af de lande, for hvilke Benelux-dokumentet er udstedt eller valideret, hvor det samlede told- og afgiftsbeløb er størst.

2. Tolden, forbrugsafgifterne og de andre afgifter samt eventuelle bøder for manglende eller ufuldstændig færdigbehandling inddrives for egen regning af det land, hvor dokumentet er udstedt eller valideret.

3. Såfremt det fastslås, i hvilket af de tre lande varerne er bragt i en tilstand som varer, for hvilke told og afgifter er betalt, pålægges de, som en undtagelse fra bestemmelsen i stk. 1, den told og de forbrugsafgifter og andre afgifter, der skal svares i det pågældende land. Hvis dokumentet ikke er udstedt eller valideret i dette land, tilkommer provenuet af de ikke harmoniserede told- og afgiftsbeløb, som en undtagelse fra bestemmelsen i stk. 2, dette land.

I henhold til Benelux-bestemmelserne er det således den stat, som har udstedt dokumenterne, der skal foretage inddrivelsen i tilfælde, hvor varerne ulovligt er bragt i fri omsætning.

I henhold til de almindelige Benelux-regler meddelte oppebørselskontoret for told og forbrugsafgifter i Rotterdam Pakvries BV seks betalingspålæg. De blev udstedt den 19. september 1979 i medfør af den nederlandske bekendtgørelse af 1968 om afgifts- og restitutionsbestemmelser på landbrugsområdet og gik ud på, at der som landbrugsimportafgift skulle betales 695 945,30 HFL.

Den 17. oktober 1979 anlagde Pakvries BV en række sager ved College van Beroep voor het Bedrijfsleven med påstand om ophævelse af afgørelserne. Pakvries bestred ikke, at varerne på intet tidspunkt var frembudt for bestemmelsestoldstedet i Milano, at de uretmæssigt var bragt i fri omsætning i Belgien, og at oplysningerne og påtegningerne på de eksemplarer af T 1-angivelsen, der blev returneret til toldstedet i Rotterdam, var falske. Under henvisning til artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 542/69 gjorde Pakvries derimod gældende, at det nederlandske toldsted ikke havde beføjelse til at inddrive beløbene, og at de belgiske myndigheder rent faktisk selv havde taget skridt til at inddrive dem.

Sagsøgte i sagen for College van Beroep voor het Bedrijfsleven, det nederlandske ministerium for landbrug og fiskeri, påstod frifindelse under henvisning til, at de nederlandske myndigheder havde beføjelsen i medfør af Benelux-tillægsprotokollens artikel 5, jfr. artikel 59 i forordning nr. 542/69.

Under henvisning til, at det af hensyn til sagens afgørelse er nødvendigt at få oplyst, hvilken rækkevidde der må tillægges undtagelsen i artikel 59 til fordel for Benelux-reglerne, har College van Beroep voor het Bedrijfsleven ved kendelse af 20. maj 1983 besluttet i medfør af EØF-traktatens artikel 177 at udsætte sagen, indtil Domstolen i en præjudiciel afgørelse har taget stilling til følgende spørgsmål:

Skal artikel 59 i forordning (EØF) nr. 542/69, således som bestemmelsen var affattet og gældende før den 1. juli 1977, fortolkes således, at Nederlandene kan bringe en Benelux-aftale i anvendelse på et fællesskabsforsendelsesdokument, for så vidt det i Benelux-aftalen — i modsætning til reglen i forordningens artikel 36, stk. 1 — er bestemt, at afgifter inddrives af det Benelux-land, hvor dokumentet er udstedt, også når det er konstateret, at der i forbindelse med fællesskabsforsendelsen er begået uregelmæssigheder i et andet Benelux-land?

College van Beroep's kendelse er registreret på Domstolens justitskontor den 3. juni 1983.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der indgivet følgende skriftlige indlæg: den 17. august 1983 af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved H. van Lier, Kommissionens juridiske tjeneste, bistået af advokat P. V. F. Bos, Amsterdam den 26. august 1983 af Pakvries BV ved rådgiver i skatte- og afgiftsspørgsmål J. M. F. Finkensieper, Amsterdam, og den 6. september 1983 af kongeriget Nederlandenes regering ved generalsekretær i udenrigsministeriet I. Verkade.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har imidlertid opfordret Kommissionen og den nederlandske regering til skriftligt at besvare en række spørgsmål. Kommissionen og den nederlandske regering har efterkommet opfordringen inden for de fastsatte frister.

Ved kendelse af 7. december 1983 har Domstolen i medfør af procesreglementets artikel 95, stk. 1 og 2, besluttet at henvise sagen til fjerde afdeling.

II — Skriftlige indlæg for Domstolen

Sagsøgeren i hovedsagen, selskabet *Pakvries BV* har indledningsvis præciseret, at det kun er indvolveret i sagen for den nationale ret som anmelder i henhold til dokumenterne, og at det ikke på nogen som helst måde er indblandet i de konstaterede ulovligheder. Pakvries BV har gjort gældende, at den inddrivelse af beløbene, der er iværksat af de nederlandske myndigheder, er i strid med artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 542/69, som tillægger de belgiske myndigheder beføjelsen hertil. Forordningens artikel 59 kan af flere grunde ikke antages at indebære en undtagelse fra artikel 36 i det her foreliggende forhold.

a) Det fremgår klart af artikel 59's ordlyd, at bestemmelsen kun angår formaliteterne ved overskridelse af grænserne mellem Benelux-landene indbyrdes. Benelux-unionens forsendelsesbestemmelser kan kun betragtes som undtagelser fra EF-reglerne, for så vidt de angår ophævelse af kontrol og øvrige

formaliteter i forbindelse med overskridelse af grænserne mellem Benelux-landene. Bestemmelsen giver ikke hjemmel for at fravige principielle regler som artikel 36, der regulerer medlemsstaternes beføjelser og dermed afgør, efter hvilket lands lovgivning inddrivelsen skal foretages.

b) T 1-dokumenterne blev udstedt med Italien som bestemmelsesland for en forsendelse gennem Nederlandene, Belgien og Frankrig. Deres retsvirkninger omfatter ikke kun Benelux-landene, og forordningens artikel 36, stk. 1, må derfor finde anvendelse på dem forud for tillægsprotokollens artikel 5, der efter sagens natur kun kan gælde i interne Benelux-forhold.

c) Artikel 36 i forordning nr. 542/69 regulerer udtømmende medlemsstaternes beføjelse til at foretage inddrivelsen. Det må følge af det princip om fællesskabsrettens forrang, der også er fastslået i Domstolens praksis, at forordningen går forud for Benelux-reglerne, medmindre den selv indeholder udtrykkelig hjemmel for undtagelser. Artikel 59 giver imidlertid ikke mulighed for en sådan undtagelse med hensyn til inddrivelse af told og afgifter, og heller ikke forordningens artikel 3, stk. 1, jfr. stk. 3, kan give grundlag for at fravige artikel 36, idet artikel 3 netop kun tillader vareforsendelser på grundlag af andre dokumenter end fællesskabsdokumenterne inden for Benelux-området. I det konkrete tilfælde var der tale om varepartier, som skulle forsendes til Italien, og for hvilke der var udstedt T 1-dokumenter; de var derfor fuldt ud omfattet af EF-forordningen. Desuden bestemmes det i artikel 3, stk. 2, at »fællesskabsforanstaltningerne« — og dermed bestemmelserne om inddrivelse i artikel 36 — fortsat fandt anvendelse.

d) Det må således fastslås, at inddrivelsesbestemmelsen i artikel 36 i forordning nr. 542/69 går forud for undtagelsesbestemmelsen i artikel 5 i den tillægsprotokol om særlige bestemmelser på afgiftsområdet, der er vedtaget i tilknytning til Benelux-overenskomsten af 29. april 1969.

Denne konklusion støttes efter Pakvries' opfattelse af, at bestemmelserne i Benelux-protokollen på grund af reglerne om retsplejen i Nederlandene vil føre til uholdbare forhold, hvis der skal føres sag mod de nederlandske myndigheder.

Kongeriget Nederlandenes regering har anført, at det præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen, rejser et principielt spørgsmål om forholdet mellem fællesskabsretten og Benelux-reglerne med hensyn til inddrivelse af afgifter. Den konkrete sag drejer sig om, hvorvidt Nederlandene har ret til at foretage afgiftsinddrivelsen i medfør af en Benelux-overenskomst, der indeholder andre regler end dem, der gælder i fællesskabsretten, specielt artikel 36 i forordning nr. 542/69.

a) Ifølge EØF-traktatens artikel 233 er traktatens bestemmelser ikke til hinder for den økonomiske union mellem Benelux-landene. Artikel 59 i forordning nr. 542/69 er kun en gennemførelse heraf på et særligt område, idet bestemmelsen giver de tre lande mulighed for at bringe Benelux-overenskomsterne i anvendelse på EF's forsendelsesdokumenter. Artikel 36 fortrænges af artikel 59, idet der på Benelux-plan er vedtaget bestemmelser, der regulerer forholdet.

b) Med henblik på at redegøre for sagens faktiske og retlige baggrund har den nederlandske regering gennemgået Benelux-reglernes indhold og har i denne forbindelse påpeget, at det spørgsmål, der er forelagt Domstolen, udelukkende går ud på, om Benelux-reglerne finder anvendelse, og ikke på, hvorledes de skal fortolkes, idet fortolkningen af dem kun kan foretages af de nationale domstole og Benelux-Domstolen.

Den Benelux-overenskomst, som tillægsprotokollen er vedtaget i tilknytning til, må betragtes som en »aftale« som nævnt i artikel 59 i forordning nr. 542/69; heraf følger, at protokollens artikel 5, stk. 2, må gælde i stedet for forordningens artikel 36.

Ved tillægsprotokollens artikel 5 er der indført bestemmelser om inddrivelse af afgifter, der skal svares i henhold til Benelux-dokumenter. Også et EF-forsendelsesdokument kan betragtes som et Benelux-dokument, idet der ved et Benelux-dokument forstås ethvert dokument, som er gyldigt i et eller flere Benelux-lande.

I tillægsprotokollens artikel 5, stk. 1 og 2, bestemmes det, hvilket Benelux-land der skal foretage inddrivelsen, og hvilket beløb der skal inddrives. Bestemmelserne er helt nødvendige i en økonomisk union for at undgå kompetencekonflikter mellem landene.

Desuden forhindrer protokollens artikel 5, at de afgiftspligtige opnår en fordel ved at betale i det af de tre lande, hvor afgifterne er lavest. Hvis bestemmelsen ses under den synsvinkel, at toldskrankerne ophæves, er den helt åbenbart mere vidtgående end EF's regler på samme område.

c) Det følger således af de gældende fællesskabsregler — EØF-traktatens artikel 233 og artiklerne 36 og 59 i forordning nr. 542/69 — og af artikel 5 i den tillægsprotokol om særlige bestemmelser på afgiftsområdet, der er vedtaget i tilknytning til Benelux-overenskomsten om administrativt og judicielt samarbejde med hensyn til de bestemmelser, der står i sammenhæng med gennemførelsen af målene for Den økonomiske union Benelux, at inddrivelse af afgifter, der skal svares i anledning af manglende færdigbehandling af EF-forsendelsesdokumenter, der i det konkrete tilfælde også må betragtes som Benelux-dokumenter, skal finde sted i henhold til Benelux-bestemmelserne.

Kommissionen har anført, at College van Beroep's spørgsmål vedrører forholdet mellem EØF-traktatens artikel 233 og Benelux-unionens bestemmelser. Det drejer sig specielt om, hvorvidt artikel 5 i tillægsprotokollen til Benelux-overenskomsten af 29. april 1969 går forud for bestemmelserne i artikel 59 sammenholdt med artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 542/69.

a) Domstolen har utvivlsomt kompetence til at afgøre dette spørgsmål med hjemmel i EØF-traktatens artikel 233, idet der er tale om en konflikt mellem Benelux-reglerne og fællesskabsretten, som forudsætningsvis er reguleret i bestemmelsen.

b) Kommissionen har anført, at det for at fastslå forholdet mellem forordningens artikel 59 og protokollens artikel 5 er nødvendigt at betragte bestemmelserne i artikel 59 og artikel 36, stk. 1, i deres sammenhæng og at anlægge en fortolkning af dem på baggrund af den økonomiske union mellem Benelux-staterne og de bestemmelser, der er udstedt til gennemførelse af unionen.

Benelux-unionen har til formål på en række særlige områder at indføre en

territorial enhed — for administrative og judicielle spørgsmål — mellem de tre deltagerlande; i Benelux-overenskomsten angives det, hvorledes denne enhed skal etableres.

På afgiftsområdet findes de nærmere gennemførelsesbestemmelser i tillægsprotokollen. I protokollens artikel 5 findes de særlige regler om inddrivelse af told, forbrugsafgifter og andre afgifter i tilfælde, hvor forsendelsesdokumenterne ikke er færdigbehandlede eller fuldstændig færdigbehandlede. Det bestemmes, at den stat, der har udstedt dokumenterne, har beføjelsen til at foretage inddrivelsen i situationer, hvor der foreligger uregelmæssigheder. Denne regel om, at kun ét lands myndigheder har beføjelsen, forenkler inddrivelsen og medvirker til at gøre Benelux-landene til en enhed.

Efter Kommissionens opfattelse vil det være inkonsekvent, hvis Benelux-landene i medfør af forordningens artikel 59 gives ret til i overensstemmelse med Benelux-reglerne ikke at stille krav om forsendelsesdokumenter ved overskridelse af grænserne mellem Benelux-landene, uden at de samtidig får beføjelse til at inddrive afgifterne efter de øvrige Benelux-bestemmelser i tilfælde, hvor der foreligger uregelmæssigheder. Artikel 59 giver ganske vist ikke udtrykkeligt Benelux-landene ret til at anvende protokollens artikel 5 som en undtagelse fra forordningens artikel 36, stk. 1, men artiklen indeholder på baggrund af traktatens artikel 233 en forudsætningsvis hjemmel hertil på grund af den territoriale enhed og den administrative forenkling, som er formålet med Benelux-landenes økonomiske union.

Til støtte for denne fortolkning har Kommissionen henvist til formålet med selve artikel 59 i forordning nr. 542/69, som tillægger dokumenter, der udstedet af Benelux-landene som afsendelseslande, større betydning, idet de er tilstrækkelige for hele forsendelsen gennem Benelux-området og dermed gør andre dokumenter, der kræves for den øvrige del af forsendelsen inden for EF-landene, overflødige. Eftersom der kun er ét land, der har ansvaret for udstedelse af dokumenter med henblik på forsendelse gennem Benelux-landene, er det — på grund af den administrative betydning af artikel 59 — også konsekvent, at det samme land har beføjelsen til at iværksætte inddrivelsen, når der foreligger uregelmæssigheder.

c) Kommissionen har foreslået, at Domstolen besvarer spørgsmålet som følger:

Artikel 59 i forordning nr. 542/69 — som bestemmelsen var affattet og gældende før den 1. juli 1977 — skal fortolkes således, at Nederlandene har ret til på et fællesskabsforsendelsesdokument at anvende artikel 5 i den tillægsprotokol om særlige bestemmelser på afgiftsområdet, der er vedtaget i tilknytning til Benelux-overenskomsten af 29. april 1969 om administrativt og judicielt samarbejde med hensyn til de bestemmelser, der står i sammenhæng med gennemførelsen af målene for Den økonomiske union Benelux, såfremt det konstateres, at der i forbindelse med en fællesskabsforsendelse er begået en uregelmæssighed i et andet Benelux-land.

III — Svar på spørgsmål fra Domstolen

De spørgsmål, Domstolen ved skriftvekslingens afslutning har stillet den nederlandske regering og Kommissionen, er i hovedtræk besvaret som følger:

Det første spørgsmål angik anbringendet om, at artikel 59 i forordning nr. 542/69 og artikel 5 i tillægsprotokollen til Benelux-overenskomsten, kun kan have betydning for interne Benelux-forhold, således at en forsendelse til en anden

medlemsstat, i dette tilfælde Italien, må være undergivet artikel 36 i forordning nr. 542/69.

a) I sin besvarelse af dette spørgsmål har *den nederlandske regering* henvist til, at der for så vidt angår indførselstold som et led i oprettelsen af den økonomiske union mellem Benelux-staterne ved overenskomsten af 29. april 1969 om »det fælles Benelux-toldområde« er indført en toldunion; inden for toldunionen anvendes en fælles toldtarif, og der opkræves ikke told i den indbyrdes samhandel.

I overenskomstens artikel 2 bestemmes det for så vidt angår indførselstold, at de af landenes toldbestemmelser, som vedrører varebevægelserne, finder anvendelse på Benelux-territoriet og ved de ydre Benelux-grænser. De generelle regler om det fælles toldområde findes i overenskomsten af 29. april 1969 om administrativt og judicielt samarbejde med hensyn til de bestemmelser, der har sammenhæng med gennemførelsen af målene for Den økonomiske union Benelux. Tillægsprotokollen vedrørende lovbestemmelser om told, forbrugsafgifter og omsætningsafgift har til formål at etablere et administrativt og judicielt samarbejde inden for Benelux. Under udarbejdelsen af EØF-traktaten er der ligeledes taget hensyn til toldunionen mellem Benelux-landene, hvilket fremgår af, at der i EØF-traktatens artikel 19 omtales fire toldområder, herunder Benelux.

Desuden bestemmes det i EØF-traktatens artikel 233, at traktatens bestemmelser ikke er til hinder for, at den regionale Benelux-union fortsat består og gennemføres, i det omfang dens mål ikke nås ved anvendelse af EØF-traktaten. Også i de bestemmelser, der er udstedt til gennemførelse af EØF-traktaten, er der taget hensyn til gennemførelsen af Benelux-reglerne.

I artikel 3 i forordning nr. 542/69 — hvorefter hver medlemsstat i stedet for procedurerne for ekstern eller intern fællesskabsforsendelse kan fastsætte en national procedure for transporten på dens område — bestemmes det således, at de tre Benelux-staters område anses som én medlemsstats område. Under en fællesskabsforsendelse udleveres der derfor heller ingen grænseovergangsattest ved overskridelse af en grænse mellem Benelux-landene indbyrdes. Dette indebærer, at der på det administrative plan er behov for bestemmelser for Benelux-landene indbyrdes, specielt om inddrivelse af afgifter i tilfælde af uregelmæssigheder.

Ifølge tillægsprotokollens artikel 5 skal forsendelse af varer gennem to eller flere Benelux-lande ske i henhold til Benelux-dokumenter. Som et Benelux-dokument betragtes ethvert »internationalt« dokument, som er gyldigt i to eller flere Benelux-lande. Et T-dokument er således i givet fald også omfattet af Benelux-bestemmelserne, og protokollens regler finder dermed anvendelse på inddrivelsen inden for Benelux. Hvis en forsendelse med et land uden for Benelux som bestemmelsessted finder sted i henhold til et EF-dokument, betragtes dette derfor også som et Benelux-dokument for den del af transporten, der udføres på Benelux-landenes område; det har således ingen betydning, om varerne

forsendes med et Benelux-land eller Italien som bestemmelsessted.

b) *Kommissionen* har i sin besvarelse anført, at såvel EØF-traktatens artikel 233 som artikel 59 i forordning nr. 542/69 indebærer, at fællesskabsretten anerkender Benelux-landenes territoriale enhed, for så vidt angår forenkling eller ophævelse af formaliteterne ved overskridelse af grænserne mellem Benelux-landene. Benelux er i denne henseende ét område, og der kræves intet dokument for forsendelse fra ét Benelux-land til et andet. Artikel 59 giver mulighed for denne forenkling ved at give hjemmel for at anvende Benelux-aftaler om forenkling eller ophævelse af formaliteterne ved overskridelse af grænserne mellem Benelux-landene.

Det ville føre til forhold, der i praksis var uacceptable, hvis man blandt de aftaler, hvorved fællesskabsreglerne fraviges, men som falder ind under udtrykket »for at forenkle eller ophæve formaliteterne ved overskridelse af grænserne mellem Belgien og Luxembourg og mellem Belgien og Nederlandene«, ville forsøge at opstille en sondring mellem bestemmelser, som strengt taget kun tager sigte på at forenkle eller ophæve formaliteterne ved overskridelse af de interne grænser, og bestemmelser, som regulerer spørgsmålet om beføjelsen til at inddrive told og afgifter, der skal svares som følge af en overtrædelse eller en uregelmæssighed. Benelux-landenes enhedsbestræbelser kunne i så fald ikke nå videre end til at anvende bestemmelser, der forenklede eller afskaffede formaliteterne — i snæver betydning — ved overskridelse af grænserne mellem landene; Benelux-»formaliteterne« i forbindelse med inddrivelse af told og afgifter skulle således ikke længere bringes til udførelse i overensstemmelse med de Benelux-bestemmelser, de rent logisk knytter sig til, men i overensstemmelse med EF-reglerne. Dette kan hverken være formålet med eller den logiske konsekvens af artikel 59 i forordning nr. 542/69 — i hvert fald ikke når artiklen ses i sammenhæng med EØF-traktatens artikel 233.

Hvis sagsøgerens anbringende tages til følge, vil det efter Kommissionens opfattelse resultere i, at bestemmelsesstedet anvendes som kriterium for, om tillægsprotokollens artikel 5 finder anvendelse. Et sådant kriterium kan ikke benyttes. Det afgørende bør ikke være varernes bestemmelsessted, som let kan ændre sig under forsendelsen, men det sted, hvor varerne rent faktisk er bragt i omsætning, som om det var sket på lovlig vis, eller det sted, hvor de efter en lovsformodning antages at være det. Såvel i EF-reglerne som i Benelux-bestemmelserne gælder dette andet kriterium. Hvis toldmyndighederne skulle finde frem til varernes bestemmelsessted, ville de jævnligt blive udsat for overraskelser under inddrivelsen, og desuden ville bestemmelsesstedet som kriterium kunne være et incitament til at foretage uregelmæssigheder.

Heller ikke anbringendet om, at fællesskabsretten går forud for Benelux-bestemmelserne, kan have betydning, idet artikel 59 i forordning nr. 542/69 netop indeholder en undtagelse til fordel for Benelux-bestemmelserne.

Subsidiært har Kommissionen anført, at inddrivelsesreglerne i tillægsprotokollens artikel 5 må anses for at indgå som et led i de »ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser«, hvorefter medlemsstaten i henhold til artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 542/69 skal foretage inddrivelsen; Benelux-bestemmelserne er således en

del af Nederlandenes lovgivning og administrative bestemmelser.

Domstolens andet spørgsmål gik ud på, at det ønskedes oplyst, hvorfor den nederlandske regering anser anvendelsen af artikel 5 i tillægsprotokollen til Benelux-overenskomsten for nødvendig af hensyn til Benelux-unionens funktion, og hvorfor en anvendelse af bestemmelsen i artikel 36 i forordning nr. 542/69 i et tilfælde som det foreliggende ville kunne virke forstyrrende på unionens sædvanlige funktion. *Den nederlandske regering* har i sit svar henvist til, at Benelux-overenskomsten og tillægsprotokollen regulerer det administrative samarbejde inden for Benelux. I protokollens artikel 5 bestemmes det, hvilket af de tre lande der skal iværksætte inddrivelsen, og hvilke af landenes afgiftssatser der skal gælde. Under bestemte forhold kan en nederlandsk forvaltningsmyndighed inddrive nationale afgifter efter de belgiske eller luxembourgske satser, hvilket er udtryk for et videre samarbejde og en mere vidtgående integration end i EF-sammenhæng. I artikel 59 i forordning nr. 542/69 anerkendes Benelux-landenes økonomiske enhed, og det bestemmes, at Benelux-bestemmelserne — som en undtagelse fra forordningens regler — finder anvendelse på EF-dokumenterne. Et administrativt og judicielt samarbejde inden for Benelux, der gennemføres ved, at det administrative samarbejde og tilsynet med overholdelsen reguleres, er det nødvendige sidestykke hertil. Dette indgående administrative samarbejde er nødvendigt, eftersom Benelux i artikel 3 i forordning nr. 542/69 betragtes som ét toldområde.

Som svar på Domstolens spørgsmål om, hvorvidt varer, der importeres til et Benelux-land, men har et andet Benelux-land som bestemmelsessted, betragtes som varer under fællesskabsforsendelse i forordning nr. 542/69's forstand og følgelig forsendes i henhold til et T 1-dokument, og om, hvorledes det f. eks. ville have forholdt sig, hvis varerne i den konkrete sag var importeret med Belgien eller Luxembourg som bestemmelsessted, og ikke Italien, har *den nederlandske regering* anført, at varerne principielt må betragtes som varer under fællesskabsforsendelse i forordningens forstand, og at forsendelsen finder sted i henhold til et T 1-dokument. Heraf følger det imidlertid også, at Benelux-reglerne finder anvendelse på forsendelsen, idet T-dokumentet betragtes som et Benelux-dokument under forsendelsen gennem Benelux-området og med hensyn til inddrivelse af afgifter er undergivet Benelux-bestemmelserne. I denne henseende er det uden betydning, om varernes bestemmelsessted er et af de andre Benelux-lande eller Italien.

IV — Mundtlig forhandling

Kongeriget Nederlandenes regering ved Adriaan Bos, juridisk konsulent i udenrigsministeriet, og Kommissionen ved advokat P. V. F. Bos, bistået af Raymond Genette, ekspeditionssekretær i tjenesten for toldunionen, har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Domstolen i retsmødet den 29. februar 1984.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. marts 1984.

Præmisser

1 Ved kendelse af 20. maj 1983, indgået til Domstolen den 3. juni s. å., har College van Beroep voor het Bedrijfsleven i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 59 i Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om fællesskabsforsendelse (EFT 1969 I, s. 114) for at få afklaret et spørgsmål om sammenstød mellem fællesskabsforsendelsesordningen og Benelux-forsendelsesordningen, som der henvises til i den nævnte bestemmelse.

2 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Pakvries B. V., Rotterdam, som er sagsøger i hovedsagen, i december 1976 og i januar 1977 i sin egenskab af toldklarerer til oppebørselskontoret for told og forbrugsafgifter i Rotterdam indleverede en række T 1-angivelser som foreskrevet i den nævnte forordning; T 1-angivelserne omhandlede landevejstransport af seks partier oksekød hidrørende fra Argentina med Rotterdam som afgangstoldsted og Milano som bestemmelsestoldsted.

3 Det er fastslået, at de nævnte varer aldrig er blevet frembudt for toldstedet i Milano. En undersøgelse, der blev foretaget af de nederlandske told- og afgiftsmyndigheders oplysnings- og efterforskningstjeneste afslørede, at de uretmæssigt var bragt i fri omsætning i Belgien, og at de dokumenter, der var tilbagesendt til oppebørselskontoret i Rotterdam, var forsynet med falske oplysninger og stempler.

4 I henhold til gældende bestemmelser inden for rammerne af Den økonomiske union Benelux, nærmere bestemt overenskomsten af 29. april 1969 om administrativt og judicielt samarbejde med hensyn til de bestemmelser, der står i sammenhæng med gennemførelsen af målene for Den økonomiske union Benelux, samt navnlig artikel 5, stk. 2, i konventionens tillægsprotokol om særlige bestemmelser på afgiftsområdet (Tractatenblad van het Koningrijk der Nederlanden, 1969, nr. 124) indledte oppebørselskontoret for told og forbrugsafgifter i Rotterdam inddrivelsen af landbrugsimportafgifterne

og meddelte herved Pakvries betalingspålæg for et samlet beløb af 695 945,30 HFL.

5 Sagsøgeren gjorde gældende, at det nederlandske toldkontor ikke var kompetent, og henviste herved til artikel 36 i forordning nr. 542/69, hvis stk. 1 bestemmer følgende:

Konstateres det, at der i forbindelse med en fællesskabsforsendelse er begået overtrædelser eller uregelmæssigheder i en bestemt medlemsstat, inddrives den således forfaldne told og andre afgifter af denne medlemsstat i henhold til dens ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, uden at der herved er taget stilling til spørgsmålet om strafforfølgning.

Da varerne var blevet bragt i fri omsætning i Belgien, var den myndighed, der havde kompetence til at inddrive beløbene, ifølge Pakvries de belgiske toldmyndigheder.

6 De nederlandske toldmyndigheder påberåbte sig samme forordnings artikel 59, der lyder således:

Uanset bestemmelserne i denne forordning kan Belgien, Luxembourg og Nederlandene på dokumenter, der benyttes i forbindelse med fællesskabsforsendelse, anvende de aftaler, de har afsluttet eller afslutter med hinanden for at forenkle eller ophæve formaliteterne ved overskridelse af grænserne mellem Belgien og Luxembourg og mellem Belgien og Nederlandene.

7 Efter de nederlandske myndigheders opfattelse skal inddrivelsen af de unddragne afgifter følgelig ske i henhold til de inden for den økonomiske union Benelux gældende bestemmelser, herunder artikel 5 i den ovennævnte tillægsprotokol til Benelux-overenskomsten af 29. april 1969, som bestemmer følgende:

1. Når et dokument, der er udstedt eller valideret med henblik på benyttelse i mere end et land, ikke færdigbehandles eller ikke fuldstændig færdigbehandles, pålægges de varer, dokumentet angår, den told eller de forbrugsafgifter eller andre afgifter, der opkræves i tilfælde af manglende eller ufuldstændig færdigbehandling af et tilsvarende nationalt dokument i det af de lande, for hvilke Benelux-dokumentet er udstedt eller valideret, hvor det samlede told- og afgiftsbeløb er størst.

2. Tolden, forbrugsafgifterne og de andre afgifter samt eventuelle bøder for manglende eller ufuldstændig færdigbehandling inddrives for egen regning af det land, hvor dokumentet er udstedt eller valideret.

3. Såfremt det fastslås, i hvilket af de tre lande varerne er bragt i en tilstand som varer, for hvilke told og afgifter er betalt, pålægges de som en undtagelse fra bestemmelsen i stk. 1, den told og de forbrugsafgifter og andre afgifter, der skal svares i det pågældende land. Hvis dokumentet ikke er udstedt eller valideret i dette land, tilkommer provenuet af de ikke harmoniserede told- og afgiftsbeløb, som en undtagelse fra bestemmelsen i stk. 2, dette land.

I henhold til disse bestemmelser er de nederlandske myndigheder følgelig kompetente til at foretage inddrivelsen, anføres det.

8 For at afgøre denne tvist har College van Beroep formuleret sålydende præjudicielle spørgsmål:

Skal artikel 59 i forordning (EØF) nr. 542/69, således som bestemmelsen var affattet og gældende før den 1. juli 1977, fortolkes således, at Nederlandene kan bringe en Benelux-aftale i anvendelse på et fællesskabsforsendelsesdokument, for så vidt det i Benelux-aftalen — i modsætning til reglen i forordningens artikel 36, stk. 1 — er bestemt, at afgifter inddrives af det Benelux-land, hvor dokumentet er udstedt, også når det er konstateret, at der i forbindelse med fællesskabsforsendelsen er begået uregelmæssigheder i et andet Benelux-land?

9 Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at artikel 59 i forordning nr. 542/69 kun kan vedrøre interne Benelux-anliggender. Den undtagelse, som omhandles i bestemmelsen, kan følgelig ikke omfatte transit, hvor bestemmelsesstedet er en anden medlemsstat, i dette tilfælde Italien. Det er følgelig forordningens artikel 36, der skal anvendes. Da varen er blevet bragt i fri omsætning i Belgien, er kun denne stats myndigheder kompetente til at sikre inddrivelsen af de skyldige afgifter i overensstemmelse med denne stats ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser. Det fremgår endvidere af selve artikel 59's ordlyd, at dens virkning er begrænset til de administrative formaliteter ved overskridelse af de interne Benelux-grænser og ikke kan udstrækkes til de materielle regler vedrørende medlemsstaternes kompetence og den for inddrivelsen gældende lovgivning.

10 Den nederlandske regering og Kommissionen er derimod enige om, at artikel 59 i forordning nr. 542/69, fortolket på baggrund af EØF-traktatens artikel 233, skal forstås således, at Benelux-forsendelsesreglerne har forrang for fællesskabsforsendelsesreglerne uanset varernes bestemmelsessted. Den nederlandske regering har herved nærmere henvist til to omstændigheder, dels afskaffelsen af kontrollen ved de interne Benelux-grænser, dels forenklingen af formaliterne, som er muliggjort ved, at hver Benelux-medlemsstat har ret og pligt til at foretage kontrol og de dermed forbundne opkrævninger i unionens øvrige medlemsstaters interesse. Det forekommer ikke logisk at anlægge en sondring mellem bestemmelser, som i streng forstand kun har til formål at lette de administrative formaliteter ved passagen af de interne grænser, og bestemmelser, som vedrører kompetencen til og de nærmere regler for inddrivelse af afgifter som følge af en uretmæssig handling.

11 Det bemærkes, at ifølge traktatens artikel 233 er fællesskabsrettens bestemmelser ikke til hinder for, at unionen mellem Belgien, Luxembourg og Nederlandene fortsat består og gennemføres, i det omfang denne unions mål ikke nås ved anvendelsen af traktaten. Denne artikel skal forhindre, at anvendelsen af fællesskabsretten bevirker, at den regionale union mellem disse tre medlemsstater opløses, eller at dens udvikling hindres. Artiklen tillader altså de pågældende tre medlemsstater at anvende de efter unionen gældende regler under fravigelse af fællesskabsreglerne i det omfang, unionen er foran med hensyn til gennemførelsen af fællesmarkedet.

12 Det må på baggrund af disse betragtninger undersøges, om den inden for rammerne af Benelux fastsatte forsendelsesordning er berettiget i forhold til fællesskabsforsendelsesordningen.

13 Ifølge afsnit II i forordning nr. 542/69 (artiklerne 12 ff.) er proceduren for fællesskabsforsendelse organiseret på en sådan måde, at der for hver vare, der skal transporteres i henhold til proceduren for ekstern fællesskabsforsendelse, udarbejdes en T 1-angivelse på grundlag af det eksempel, der er fastsat

i forordningens bilag A. Dette dokument ledsager varen indtil dens bestemmelsessted, og tilbagesendelsen af et af eksemplarerne gør det muligt for afgangstoldstedet at fastslå, om forsendelsen har fundet sted efter reglerne. Ifølge artikel 21 skal eksemplarerne af T 1-angivelsen forevises ved hvert enkelt grænseovergangssted; ifølge artikel 22 skal fragtføreren ved hver grænseovergangssted afgive en »grænseovergangsattest« i overensstemmelse med eksemplet i bilag E. Det bemærkes, at T 1-dokumentet ligeledes anvendes som forsendelsesdokument inden for Den økonomiske union Benelux.

14 Det er inden for rammerne af denne procedure, at artikel 36 om konstatering af overtrædelser eller uregelmæssigheder og inddrivelse af forfalden told og andre afgifter finder anvendelse, såfremt forsendelsen ikke er foregået retmæssigt. Artiklen opstiller forskellige formodninger, alt efter om stedet for overtrædelsen eller uregelmæssigheden har kunnet fastslås. Det fremgår, navnlig af bestemmelserne vedrørende de tilfælde, hvor stedet for overtrædelsen eller uregelmæssigheden ikke har kunnet fastslås, at fordelingen af kompetencen mellem medlemsstaterne er nøje forbundet med den ved disse staters grænser foretagne toldkontrol og udarbejdelsen af grænseovergangsattester ved overskridelsen af disse grænser.

15 En gennemgang af denne procedure viser, at ordningen i artikel 36 ikke, som den er, kan fungere inden for Den økonomiske union Benelux, da kontrollen ved de interne grænser mellem Belgien, Luxembourg og Nederlandene ifølge de bestemmelser, der er udstedt inden for rammerne af denne union, i stort omfang er afskaffet. Under disse omstændigheder er det ikke længere muligt på Benelux-unionens område at foretage de konstateringer, der er nødvendige for, at forsendelsesordningen, således som den er fastsat ved forordningen, kan fungere.

16 Det er på baggrund af denne situation, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 542/69 bestemmer, at Benelux-staternes økonomiske unions område anses som én medlemsstats område, og at det i samme forordnings artikel 59 anerkendes, at der på fællesskabsforsendelsesdokumenter anvendes aftaler, der er afsluttet inden for rammerne af denne union for at forenkle eller ophæve formaliteterne ved overskridelsen af grænserne mellem Belgien og Luxembourg og mellem Belgien og Nederlandene.

17 Artikel 59 skal følgelig fortolkes således, at den tillader, at Benelux-unionens regler kan fravige samme forordnings artikel 36, for så vidt angår tildeling af kompetence og andre nærmere regler vedrørende inddrivelse af forfalden told og andre afgifter.

18 Det af College van Beroep stillede spørgsmål må følgelig besvares således, at artikel 59 i forordning nr. 542/69 om fællesskabsforsendelse i den før 1. juli 1977 gældende udgave skal fortolkes således, af Nederlandene kan bringe en Benelux-aftale i anvendelse på et fællesskabsforsendelsesdokument, for så vidt det i Benelux-aftalen — i modsætning til reglen i forordningens artikel 36, stk. 1 — er bestemt, at afgifter inddrives af det Benelux-land, hvor dokumentet er udstedt, også når det er konstateret, at der i forbindelse med fællesskabsforsendelsen er begået uregelmæssigheder i et andet Benelux-land.

Sagens omkostninger

19 De udgifter, der er afholdt af kongeriget Nederlandenes regering og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til parterne i hovedsagen udgør et led i den for den nationale domstol verserende sag, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (fjerde afdeling)

vedrørende det spørgsmål, som College van Beroep voor het Bedrijfsleven har forelagt den ved kendelse af 20. maj 1983, for ret:

Artikel 59 i Rådets forordning nr. 542/69 af 18. marts 1969 om ordning for fællesskabsforsendelse skal fortolkes således, at Nederlandene kan bringe en Benelux-aftale i anvendelse på et fællesskabsforsendelsesdokument, for så vidt det i Benelux-aftalen — i modsætning til reglen i forordningens artikel 36, stk. 1 — er bestemt, at afgifter inddrives af det

Benelux-land, hvor dokumentet er udstedt, også når det er konstateret, at der i forbindelse med fællesskabsforsendelsen er begået uregelmæssigheder i et andet Benelux-land.

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. maj 1984.

For justitssekretæren

J. A. Pompe

Assisterende justitssekretær

T. Koopmans

Formand for fjerde afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT C. O. LENZ FREMSAT DEN 28. MARTS 1984 [1]

Høje Domstol.

Den præjudicielle sag, jeg i dag skal tage stilling til, drejer sig om Benelux-bestemmelser set i forhold til bestemmelserne om fællesskabsforsendelse. Sagens faktiske omstændigheder kan kort gengives som følger:

A — I slutningen af 1976 og i begyndelsen af 1977 indleverede sagsøgeren i sagen for den nationale ret, toldklareringsfirmaet Pakvries BV, Rotterdam, forsendelsesdokumenter for landevejstransport af seks partier frosset, udbenet oksekød til Ontvanger der invoerrechten en accijnzen (oppebørselskontoret for told og forbrugsafgifter) i Rotterdam. Det drejede sig om dokumenter med henblik på ekstern fællesskabsforsendelse i henhold til den dagældende rådsforordning (EØF) nr. 542/69 (EFT 1969 I, s. 114). Afgangstoldstedet var Rotterdam, og bestemmelsestoldstedet var Milano.

De nederlandske afgiftskontrolmyndigheder konstaterede imidlertid, at varerne ikke var blevet frembudt for bestemmelsestoldstedet, men uretmæssigt var bragt i fri omsætning i Belgien. Den 19. september 1979 stillede Ontvanger der invoerrechten en accijnzen derfor krav

1 — Oversat fra tysk.