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.

om, at Pakvries BV betalte bl.a. landbrugsimportafgifter på i alt 695 945,30 HFL.

Pakvries indbragte betalingspålægget for retten, men bestred under sagen ikke de faktiske omstændigheder. Selskabet gjorde derimod gældende, at oppebørselskontoret ikke var berettiget til at opkræve afgifterne, idet det i artikel 36, stk. 1, i forordning nr. 542/69 bestemmes, at den forfaldne told og andre afgifter, i tilfælde, hvor der i forbindelse med en fællesskabsforsendelse er begået overtrædelser eller uregelmæssigheder i en bestemt medlemsstat, inddrives af denne medlemsstat i henhold til dens ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser. Da overtrædelsen havde fundet sted i Belgien, var det derfor de belgiske myndigheder, der havde kompetencen til at inddrive beløbene.

Sagsøgte — det nederlandske ministerium for landbrug og fiskeri — påberåbte sig derimod artikel 59 i forordning nr. 542/69 til støtte for, at inddrivelsen skulle foretages af de nederlandske myndigheder.

Artikel 59 har følgende ordlyd:

»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.«

Efter sagsøgtes opfattelse må den tillægsprotokol om særlige bestemmelser på afgiftsområdet [1] (herefter benævnt tillægsprotokollen), der er vedtaget i tilknytning til Benelux-overenskomsten af 29. april 1969 om administrativt og strafferetligt samarbejde med hensyn til de bestemmelser, der står i sammenhæng med gennemførelsen af målene for Den økonomiske union Benelux [2], betragtes som en aftale i artikel 59's forstand.

I tillægsprotokollens artikel 5, der finder anvendelse i dette tilfælde, findes der særlige bestemmelser om efterfølgende opkrævning af afgifter i tilfælde, hvor der er udstedt et dokument, som er bestemt til benyttelse i to eller flere Benelux-lande. I henhold til artikel 5, stk. 2, skal afgifterne opkræves i Nederlandene som det land, hvor forsendelsesangivelserne er udstedt.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven har ved afgørelse af 20. maj 1983 udsat sagen og i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»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?«

1 — Aanvullend Protocol houdende bijzondene bepalingen op het stuk van de belastingen.

2 — Benelux Overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie.

B — Min stillingtagen hertil er følgende:

Den nævnte artikel 59 indeholder et *forbehold* til fordel for Belgien, Luxembourg og Nederlandene. Forbeholdet giver Benelux-staterne mulighed for at fravige forordning nr. 542/69 og for på de dokumenter, der benyttes i forbindelse med fællesskabsforsendelse, at anvende aftaler, de har afsluttet med hinanden for at forenkle eller ophæve formaliteterne ved deres grænser. Efter den nederlandske regerings og Kommissionens opfattelse må den Benelux-aftale, som tillægsprotokollen er knyttet til, betragtes og anvendes som en aftale i artiklens forstand. Sagsøgeren har derimod gjort gældende, at kun de Benelux-bestemmelser, der i snævrere betydning tager sigte på at afvikle formaliteterne ved de indbyrdes grænser i Benelux, kan betragtes som undtagelser fra reglerne om fællesskabsforsendelse. Hertil hører bestemmelserne om kompetencen til at behandle uregelmæssigheder ikke.

1. Man må give sagsøgeren medhold, for så vidt som tillægsprotokollens artikel 5 — hvis den betragtes løsrevet fra konteksten — ikke umiddelbart tager sigte på at afvikle formaliteterne ved grænserne. Bestemmelsens formål er derimod at sikre, at de afgifter, der er tale om, opkræves i tilfælde, hvor der er begået uregelmæssigheder, som kan forekomme i forbindelse med, at formaliteterne ved overskridelse af grænserne ophæves.

I henhold til artikel 36 i forordning nr. 542/69 er det principielt den medlemsstat, på hvis område overtrædelsen er begået, der har kompetencen til at inddrive afgifterne. I tillægsprotokollens artikel 5, stk. 2, er reglen derimod, at afgifterne opkræves af det land, hvor forsendelsesdokumentet oprindeligt blev udstedt eller officielt bekræftet.

Sådanne bestemmelser tager ganske vist ikke direkte sigte på at ophæve grænseformaliteterne i snævrere forstand. Men dermed er det — i modsætning til, hvad sagsøgeren i hovedsagen har hævdet — ikke sagt, at de ikke som en *nødvendig bestanddel* af aftaler med dette formål falder ind under forbeholdet i artikel 59. Bestemmelser af denne art — der er en fravigelse af reglen i artikel 36 i forordning nr. 542/69 — må i hvert fald betragtes som en nødvendig bestanddel af en aftale i artikel 59's forstand, hvis den *materielle sammenhæng* mellem ophævelsen af grænsehindringerne og kontrollen med overholdelsen, henholdsvis reguleringen af, hvilke følger en undladelse af at overholde reglerne skal have, nødvendiggør en sådan fravigelse.

Som også den nederlandske regering og Kommissionen har fremhævet, taler en række grunde for at antage, at der foreligger en materiel sammenhæng mellem ophævelsen af grænseformaliteterne inden for rammerne af en forsendelsesordning og den nødvendige kontrol med, hvorledes varerne anvendes. Formålet med forordning nr. 542/69 om fællesskabsforsendelse er — som det fremgår af præamblen — i første række at »lette transporten inden for Fællesskabet og navnlig forenkle formaliteterne ved overskridelse af de indre grænser«. Forordningen indeholder, ligesom Beneluxreglerne, i artikel 36 en bestemmelse, der regulerer de retlige følger af en eventuel overtrædelse af forsendelsesreglerne.

I artikel 36 tages der hensyn til, at et af målene for EF's forsendelsesordning er, at varerne toldbehandles i nærheden af

det sted, de forbruges, og at forbrugsstedet, såfremt det ikke kan fastslås, i videst muligt omfang rekonstrueres på grundlag af tolddokumenterne. Kompetencereglerne i artikel 36 er ikke mindst begrundet i, at en medlemsstat — på det nuværende stadium af integrationsprocessen i Fællesskabet — ikke har ret til at opkræve afgifter, hvis provenu tilkommer en anden medlemsstat.

Inden for den toldunion, der er oprettet ved konventionen af 29. april 1969 om et fælles Benelux-toldområde er situationen derimod en anden. Benelux-toldunionen er kendetegnet ved, at der ikke finder grænsekontrol sted mellem de tre stater. Benelux-overenskomsten om administrativt og strafferetligt samarbejde med hensyn til de bestemmelser, der står i sammenhæng med gennemførelsen af Den økonomiske union Benelux, samt tillægsprotokollen til konventionen indeholder bestemmelser om det administrative og strafferetlige samarbejde inden for Benelux-staterne. Et EF-tolddokument, der gælder for flere medlemsstater, skal i henhold til tillægsprotokollens artikel 5 behandles som et Benelux-dokument. For at opnå en *administrativ forenkling* bestemmes det i artiklen, at den told og de forbrugsafgifter eller andre afgifter, der skal svares i tilfælde, hvor Benelux-staternes forsendelsesregler er overtrådt, kun opkræves af den stat, hvor dokumentet er udstedt eller officielt bekræftet, og at dette også gælder, når provenuet tilfalder en anden Benelux-stat.

Da det på grund af den manglende grænsekontrol mellem Benelux-landene er vanskeligere nærmere at følge en vares forsendelse, forekommer en sådan bestemmelse uundværlig. Den forhindrer for det første en kompetencekonflikt med hensyn til, hvilket Benelux-land der skal opkræve afgifterne. For det andet fjerner den den risiko for manipulationer, som består, for så vidt de involverede parter kunne skaffe sig en fordel ved at betale afgifterne i det Benelux-land, der har de laveste afgiftssatser. For det tredje forhindres det, at en »Benelux-eksportstat« tilfældigt har kompetencen.

2. I henhold til EØF-traktatens artikel 293 er traktatens bestemmelser ikke til hinder for, at en økonomisk union og en toldunion mellem Benelux-landene fortsat består og gennemføres, i det omfang unionernes mål ikke nås ved anvendelsen af EØF-traktaten. Artiklen skal således i EF-retten give mulighed for, at den i forhold til EØF-traktaten mere intensive økonomiske integration mellem Benelux-landene fortsat kan bestå og udvikles videre. Desuden følger det af EØF-traktatens artikel 19, stk. 1, at Benelux-området med henblik på fastsættelsen af den fælles toldtarif anerkendes som ét toldområde.

Også i den afledte fællesskabsret tages der hensyn til Benelux-toldunionen. I medfør af artikel 3 i forordning nr. 542/69 kan »hver medlemsstat i stedet for procedurerne for ekstern eller intern fællesskabsforsendelse fastsætte en national procedure ... så længe [varerne] transporteres på dens område«. Ved anvendelsen af denne bestemmelse anses Benelux-unionens område som én medlemsstats område, for så vidt angår *interne* vareforsendelser i Benelux.

Endelig anerkendes Benelux-staternes økonomiske enhed også i forordningens artikel 59, idet der dér gives mulighed for at anvende Benelux-aftalerne om forenkling eller ophævelse af grænseformaliteterne på dokumenter, der benyttes i forbindelse med fællesskabsforsendelse *uden hensyn til varens bestemmelsessted.*

3. Ophævelsen af grænseformaliteterne kan kun fungere, hvis der er givet bestemmelser om kontrol med, at forsendelsessystemet følges. Dette indebærer, at Benelux-staterne, hvis der skal være sammenhæng i reglerne, i medfør af forordningens artikel 59 også må have ret til at udstede bestemmelser om, hvilket Benelux-land der i tilfælde, hvor der foreligger uregelmæssigheder, har kompetencen til at inddrive afgifterne. Dette gælder så meget mere, som det er ubestrideligt, at sammenfaldet mellem indførselsstedet og det sted, hvor afgifterne skal opkræves, er begrundet i, at der derved opnås en administrativ forenkling.

Dette er også den eneste fortolkning af forordningens artikel 59, der er i overensstemmelse med traktatens artikel 233, hvor udgangspunktet er, at fællesskabsretten kun kan gå forud for Benelux-reglerne i det omfang, der med Benelux-reglerne ikke tilstræbes en snævrere sammenslutning af Benelux-staterne.

4. Det yderligere spørgsmål, sagsøgeren i hovedsagen har rejst, nemlig om den nationale ret har kompetence til at afgøre, om opkrævningen af de afgifter, sagen drejer sig om, har været lovlig, og efter hvilke retsregler dette skal afgøres, henhører under national ret eller Benelux-ret, som EF-Domstolen ikke har kompetence til at fortolke. Spørgsmålet indebærer heller ikke, at Domstolen kan undlade at besvare det forelagte spørgsmål på grundlag af fællesskabsretten.

C — Jeg forslår derfor, at spørgsmålet besvares som følger:

Artikel 59 i Rådets forordning (EØF) nr. 542/69 af 18. marts 1969 om fællesskabsforsendelse skal fortolkes således, at Nederlandene kan bringe en bestemmelse i en Benelux-aftale, hvorefter afgifterne — i modsætning til, hvad der følger af forordningens artikel 36, stk. 2 — opkræves i det Benelux-land, hvor forsendelsesdokumentet er udstedt, i anvendelse på et fællesskabsforsendelsesdokument. Dette gælder også, når det konstateres, at der i forbindelse med fællesskabsforsendelsen er begået uregelmæssigheder i et andet Benelux-land.