FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CARL OTTO LENZ

fremsat den 15. juni 1988 *

Høje Domstol.

A — Faktiske omstændigheder

1. Det centrale spørgsmål i den sag, som er til behandling i dag, er, om sagsøgeren Frydendahl Pedersen A/S skal have tilbagebetalt importafgifter, som selskabet — hvilket er ubestridt — har betalt uden saglig begrundelse.

2. Den 28. september 1984 indgav sagsøgeren en anmodning til et dansk toldkammer om godtgørelse af beløb, som selskabet i tiden 8. oktober 1980 — 14. juni 1984 havde betalt i importafgifter (told) af fiskenet, i alt 1 756 932 DKR, med tillæg af renter. Sagsøgeren anførte, at toldkammeret havde fejlfortolket de gældende fællesskabsbestemmelser på området.

3. Den 11. juni 1986 forelagde de danske myndigheder sagen for Kommissionen — der nu er sagsøgt — med henblik på at kunne godtgøre de beløb, der var opkrævet i told.

4. Sagen indgik til Kommissionen den 19. juni 1986.

5. Den 12. september 1986 behandlede Toldfritagelsesudvalget sagen. Kommissionen fandt herefter, at der var behov for yderligere oplysninger, og den anmodede derfor ved telex af 7. oktober 1986 de danske myndigheder om at genoptage sagen og fremsende yderligere oplysninger. De danske myndigheder imødekom anmodningen og forelagde på ny sagen for Kommissionen den 28. oktober 1986.

6. Den 26. februar 1987 vedtog Kommissionen den under sagen omtvistede beslutning (REM: 29/86), der rettedes til den danske regering, og hvori Kommissionen udtalte, at der ikke var grundlag for at godtgøre de nævnte importafgifter.

7. *Sagsøgeren* påstår herefter

— denne beslutning kendt ugyldig, og

— sagsøgte tilpligtet at betale sagens omkostninger.

* Oversat fra tysk.

8. *Sagsøgte* har nedlagt påstand om

— frifindelse, samt at sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

9. Jeg skal i forbindelse med min stillingtagen omtale parternes indlæg i det omfang, det er nødvendigt. I øvrigt henviser jeg til retsmøderapporten.

B — Stillingtagen

10. Sagsøgeren påstår annullation af en kommissionsbeslutning, som er rettet til Kongeriget Danmark, og hvori Kommissionen udtalte, at der ikke er grundlag for at godtgøre importafgifter, som sagsøgeren har betalt. Sagsøgeren er således umiddelbart og individuelt berørt og dermed søgsmålskompetent i henhold til EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2.

11. Først tillader jeg mig endnu engang at bemærke, at de importafgifter (told), som sagsøgeren kræver tilbagebetalt, i medfør af bestemmelserne om toldsuspension i afsnit II A. i bestemmelserne til Den Fælles Toldtarif *ikke skulle betales.* Det eneste spørgsmål, der således er tilbage at afgøre, er følgelig, om *betingelserne* for at tilbagebetale disse afgifter er opfyldt.

12. Ved bedømmelsen af de anbringender, som sagsøgeren har fremført, finder jeg det hensigtsmæssigt at gå frem efter en anden rækkefølge end den, som sagsøgeren har fulgt i stævningen, og jeg vil først undersøge, om den under sagen omtvistede beslutning ikke var uden genstand, henset til at fristen var udløbet.

13. 1. *Fristbestemmelsen i artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1575/80*

14. Artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1575/80 [1], der i henhold til artiklerne 12 og 13 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 [2] gjaldt til den 31. december 1986, indeholdt følgende bestemmelse:

»Såfremt Kommissionen ikke inden for den i artikel 5 omhandlede frist (fire måneder efter modtagelsen af sagen) [3] har truffet afgørelse eller ikke inden for den i artikel 6 omhandlede frist har meddelt den pågældende medlemsstat nogen afgørelse, imødekommer den besluttende myndighed ansøgningen.«

15. Eftersom de danske myndigheder i henhold til forordning (EØF) nr. 1575/80's artikel 3 forelagde sagen for Kommissionen den 19. juni 1986, skulle der i henhold til forordningens artikel 7 senest være truffet en beslutning den 18. oktober 1986, og be-

1 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 1575/80 af 20. juni 1980 om gennemførelsesbestemmelserne til artikel 13 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter, EFT 1980, L 161, s. 13.

2 — 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 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter, EFT 1986, L 352, s. 19.

3 — Som ændret ved Kommissionens forordning (EØF) nr. 945/83 af 21. april 1983, EFT 1983, L 104, s. 14.

slutningen skulle senest være meddelt medlemsstaten den 18. november 1986.

16. Eftersom beslutningen, hvori Kommissionen modsatte sig, at der blev ydet godtgørelse, først blev truffet den 26. februar 1987, er beslutningen muligvis allerede ugyldig som stridende mod bestemmelsen i artikel 7 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1575/80.

17. Kommissionen har om dette spørgsmål anført, at fristbestemmelsen i forordning (EØF) nr. 1575/80 i visse tilfælde havde vist sig uhensigtsmæssig. Bestemmelsen er derfor blevet afløst af en ny ordning, hvorved fristen principielt er forlænget til seks måneder, hvortil kommer en bestemmelse om, at fristen suspenderes, dersom Kommissionen anmoder om yderligere oplysninger.

18. Det skal i forbindelse med forordning (EØF) nr. 1575/80 være blevet praksis, at Kommissionen anmoder den medlemsstat, der forelægger en sag, om at trække denne tilbage og forelægge den på ny, således at en ny fristperiode kan begynde at løbe.

19. Jeg er ligesom sagsøgeren af den opfattelse, at en sådan fremgangsmåde ikke kan accepteres. Formålet med bestemmelserne i artiklerne 5 og 7 i forordning (EØF) nr. 1575/80 er at give de erhvervsdrivende sikkerhed for, at deres retsstilling afklares i løbet af rimelig kort tid. Der hjemles ingen mulighed for at forlænge eller suspendere fristen.

20. Eftersom den frist på *tre måneder*, som forordning (EØF) nr. 1575/80 foreskrev i den oprindelige version, efter Kommissionens opfattelse havde vist sig at give anledning til vanskeligheder, *forlængede* Kommissionen den ved forordning (EØF) nr. 945/83 *til fire måneder*. I betragtningerne til sidstnævnte forordning anfører Kommissionen, at forlængelsen bør begrænses for at sikre ligevægten mellem forvaltningens og de erhvervsdrivendes interesser, og at den bør fastsættes til fire måneder. Denne ad forordningsvejen fastsatte interesseafvejning måtte binde Kommissionen, så længe den var gældende. I henhold til artikel 25, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1430/79 [4] var Kommissionen jo selv kompetent til at ændre bestemmelserne om sagsbehandlingen samt fristbestemmelserne, hvilket den da også gjorde ved udstedelsen af forordning (EØF) nr. 3799/86. Så længe reglerne for sagsbehandlingen ikke var ændret, måtte Kommissionen imidlertid overholde de gældende bestemmelser. Kommissionens praksis med at opfordre en medlemsstat til at trække en forelagt sag tilbage og forelægge den på ny i det øjemed at suspendere den frist, der er givet til beskyttelse af de erhvervsdrivende, er derfor efter min mening en ulovlig omgåelse af bestemmelserne i forordning (EØF) nr. 1575/80.

21. Da det heller ikke er muligt — via en omfortolkning — at opfatte den omtvistede beslutning af 26. februar 1987 som en tilbagekaldelse af den forudsatte begunstigende afgørelse, eftersom der i beslutningen hverken ses at være nogen henvisning til en forudsat afgørelse eller nogen omtale af betænkelighederne ved en tilbagekaldelse, må sagsøgeren allerede gives medhold under henvisning til det hidtil anførte. Jeg skal derfor kun ex tuto beskæftige mig med sagsøgerens øvrige anbringender.

4 — Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter, EFT 1979, L 175, s. 1.

2. *Godtgørelse af importafgifter i medfør af artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1430/79*

22. Også en formelig kommissionsbeslutning måtte være faldet ud til, at de importafgifter, som sagsøgeren har betalt, skal godtgøres.

23. I henhold til forordning (EØF) nr. 1430/79's artikel 13 *kan* godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter indrømmes, når der *foreligger særlige forhold*, og såfremt der ikke foreligger forsømmeligheder eller urigtigheder fra importørens side.

24. Henset til, at den danske version af Den Fælles Toldtarif ikke oprindeligt, men først med den udgave, der gjaldt fra 1978, indeholdt bestemmelser om toldsuspension for de af sagsøgeren indførte fiskenet, kan det ikke bestrides, at der foreligger særlige forhold. Når alt kommer til alt, må de danske toldmyndigheders fejlfortolkning af Den Fælles Toldtarif henføres til mangler ved dennes sproglige formulering, som Fællesskabet må bære ansvaret for.

25. Eftersom det derudover i henhold til EØF-Traktatens artikel 155 påhviler Kommissionen at drage omsorg for gennemførelsen af Traktaten og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne, burde Kommissionen senest i 1977, da man blev opmærksom på, at den danske version af Den Fælles Toldtarif var ukorrekt og berigtigede den, udtrykkeligt have underrettet de danske myndigheder samt truffet foranstaltninger med henblik på en korrekt anvendelse af Den Fælles Toldtarif i Danmark, om fornødent via en traktatbrudssag. Den omstændighed, at Kommissionen ikke tog disse skridt, må ligeledes betragtes som »særlige forhold« i henhold til artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1430/79.

26. Det kan dernæst heller ikke antages, at sagsøgeren har udvist *forsømmelighed*. Selv om Den Fælles Toldtarif i den periode, hvor de importafgifter, der søges godtgjort, blev opkrævet, også var formuleret rigtigt i den danske version, som også forordning (EØF) nr. 2695/77 [5], så kan man ikke lægge sagsøgeren til last, at selskabet henholdt sig til de danske bestemmelser, som ikke hjemlede den omhandlede toldsuspension. Sagsøgeren måtte efter min mening kunne stole på, at de gældende EF-toldbestemmelser ville være korrekt optaget i de danske bestemmelser, så meget mere som disse ikke på noget tidspunkt var blevet kritiseret af Kommissionen.

27. Jeg kan heller ikke tilslutte mig Kommissionens anbringende om, at sagsøgerens begæring om godtgørelse ikke kan imødekommes, fordi selskabet ikke på noget tidspunkt indgav en udtrykkelig *ansøgning om toldfritagelse*. Den omfattende korrespondance, som sagsøgeren har ført med de danske myndigheder og fremlagt for Domstolen, må, i det mindste forudsætningsvis, forstås som en ansøgning om toldfritagelse. Det bør heller ikke komme sagsøgeren til skade, at selskabet i denne forbindelse hverken henviste udtrykkeligt til de indledende bestemmelser til toldtariffen eller til de to

5 — Kommissionens forordning (EØF) nr. 2695/77 af 7. december 1977 om fastsættelse af betingelserne for indrømmelse af toldlempelser ved indførsel af varer, bestemt til visse fly- eller skibskategorier, EFT 1977, L 314, s. 14.

kommissionsforordninger (EØF) nr. 1535/77 og nr. 2695/77, hvoraf toldfritagelsen i øvrigt først fremgår, når de sammenholdes. Når alt kommer til alt, angav heller ikke sagsøgte i den omtvistede beslutning af 26. februar 1987 alle de bestemmelser, der var relevante for ansøgningen om afgiftsfritagelse; således anførte Kommissionen blot kommissionsforordning (EØF) nr. 2695/77, hvorimod kravet om, at der skal indgives en ansøgning, fremgår af artikel 3 i forordning (EØF) nr. 1535/77.

28. Det følger derfor også af en direkte anvendelse af artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1430/79, at de af sagsøgeren betalte importafgifter skal godtgøres. I betragtning af de ekstraordinære omstændigheder, som Fællesskabet må hæfte for, er det nemlig ikke muligt at se noget frit skøn for Kommissionen. Heller ikke Domstolens dom af 12. marts 1987 i de forenede sager 244 og 245/85 [6] er uforenelig med denne opfattelse. I denne dom udtalte Domstolen ganske vist, at sagsøgere »alene kan påberåbe sig anbringender, hvorved det konkret søges godtgjort, ... at der foreligger særlige forhold... hvorimod de er afskåret fra at fremsætte anbringender, hvorved det søges påvist, at beslutningen... er retsstridig«, samt »at eventuelle fejl eller mangler ved forvaltningens sagsbehandling ikke kan åbne adgang for anvendelsen af den almindelige billighedsklausul, der er hjemlet ved artikel 13, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 1430/79, medmindre disse fejl eller mangler har påført den erhvervsdrivende en økonomisk byrde, som han ganske er afskåret fra at anfægte ad rettens vej« [7].

6 — Dom af 12. marts 1987 i de forenede sager 244 og 245/85, Cerealmangimi SpA m. fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1303.

7 — Præmisserne 13 og 17.

29. Disse betragtninger kan imidlertid næppe overføres på nærværende sag. Når alt kommer til alt, havde sagens parter, mens den verserede på nationalt, administrativt plan, ingen konkret anledning til at indbringe spørgsmålet, om importafgifterne var blevet opkrævet med rette, for domstolene, da de alle gik ud fra en urigtig fortolkning af Den Fælles Toldtarif, hvilket skyldtes dennes oprindeligt urigtige indhold, som lå til grund for en praksis, som myndighederne stadig fulgte efter 1978. Da sagsøgeren således ikke havde nogen rimelig grund til at anfægte toldafgørelserne, er selskabet faktisk stillet ligesom en erhvervsdrivende, der har udtømt alle retsmidler.

3. *Retsgrundlaget for den omtvistede beslutning*

30. Sagsøgeren har anført, at Kommissionens beslutning, som selv angiver at være truffet på grundlag af Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 [8] og Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86, hviler på et forkert retsgrundlag, eftersom Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 ikke finder anvendelse på ansøgninger indgivet før den 1. januar 1987. Kommissionen har heroverfor anført, at det klart fremgår af beslutningen, at Kommissionen har undersøgt sagsøgerens sag i henhold til de gamle regler. Henvisningen til Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 skete alene for at angive den seneste ændring af forordning (EØF) nr. 1430/79.

8 — Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86 af 7. oktober 1986 om ændring af forordning (EØF) nr. 1430/79 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter, EFT 1986 L 286, s. 1.

31. Under hensyn til dels, at Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 udstedtes på grundlag af forordning (EØF) nr. 1430/79, som ændret ved forordning (EØF) nr. 3069/86, dels at sidstnævnte forordning i henhold til artikel 2, stk. 2, for så vidt angår de her relevante bestemmelser, først finder anvendelse på ansøgninger om godtgørelse, som blev indgivet til myndighederne fra 1. januar 1987, så må man give sagsøgeren medhold i, at det anførte retsgrundlag er Rådets grundforordning i en endnu ikke gældende version, samt en kommissionsforordning, der endnu ikke fandt anvendelse. Beslutningens formulering er således i strid med det af Kommissionen anførte, nemlig at den omtvistede beslutning i virkeligheden skulle være vedtaget på grundlag af de tidligere gældende bestemmelser.

32. Hvordan det end forholder sig, så hviler Kommissionens beslutning af 26. februar 1987 enten på et urigtigt retsgrundlag, eller også hviler den på et rigtigt retsgrundlag, som den imidlertid ikke henviser til. Efter min mening er det ikke nødvendigt at tage stilling til dette spørgsmål, for i begge tilfælde er EØF-Traktatens artikel 190 tilsidesat. I henhold til denne bestemmelse kræves det jo, at fællesskabsretsakter skal angive de grunde, som har ført institutionen til at vedtage dem, således at Domstolen kan udøve sin kontrolbeføjelse, og således at såvel medlemsstaterne som de berørte borgere får kendskab til de betingelser, hvorunder fællesskabsinstitutionerne har anvendt Traktaten[9]. Dette må navnlig gælde for erhvervsdrivende, der ikke i fuldt omfang har deltaget i den administrative procedure forud for den konkrete afgørelse.

33. De nævnte krav ses imidlertid ikke at være opfyldt i forbindelse med den omtvistede beslutning.

4. *Spørgsmålet om gyldigheden af Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86*

34. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 er ugyldig, for så vidt som den gælder *med tilbagevirkende gyldighed* for alle ansøgninger, hvorom der ikke var truffet afgørelse den 1. januar 1987. Kommissionen bestrider imidlertid, at den nævnte forordning har tilbagevirkende gyldighed.

35. Eftersom Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 blev udstedt på grundlag af Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79, som ændret ved forordning (EØF) nr. 3069/86, hvis artikel 2, stk. 2, som allerede nævnt foreskriver, at forordningens — *på dette punkt væsentligt ændrede* — bestemmelser finder anvendelse på ansøgninger om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter, som indgives til de kompetente myndigheder fra 1. januar 1987, må det lægges til grund, at også Kommissionens forordning (EØF) nr. 3799/86 først finder anvendelse på de ansøgninger, der nævnes i artikel 2, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 3069/86. Forordning nr. 3799/86 kan følgelig ikke antages at gælde med tilbagevirkende gyldighed, hvorfor sagsøgerens anbringende for så vidt må afvises.

9 — Jfr. dommene af 7. juli 1981 i sag 158/80, Rewe-Handelsgesellschaft Nord mbH m. fl. mod Hauptzollamt Kiel, Sml. s. 1805, og af 26. marts 1987 i sag 45/86, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Rådet for De Europæiske Fællesskaber, Sml. s. 1805.

C — Forslag til afgørelse

36. Sammenfattende foreslår jeg, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

1) Kommissionens beslutning af 26. februar 1987 (REM: 29/86) annulleres;

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.