# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS
föredraget den 28 maj 1998 *

Innehåll

I — Inledning ..... I - 1044

II — Faktiska omständigheter och förfarandet ..... I - 1044

III — Tolkningsfrågorna ..... I - 1045

IV — Tillämplig lagstiftning ..... I - 1045

V — Parternas argumentation i målet ..... I - 1049

VI — Mitt svar på tolkningsfrågorna ..... I - 1050

A) Avgränsningen av tillämpningsområdet för artiklarna 900 och 905 i förordning (EEG) nr 2454/93 ..... I - 1050

B) Funktionsfördelningen mellan de nationella tullmyndigheterna och kommissionen enligt artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna ..... I - 1053

a) De nationella tullmyndigheternas utrymme för bedömning inom ramen för artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna ..... I - 1053

b) Tolkning av artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna ur historisk och systematisk synvinkel ..... I - 1055

i) Tolkning ur historisk synvinkel ..... I - 1055

ii) Tolkning ur systematisk synvinkel ..... I - 1057

C) Frågan vad som utgör en "särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga" i den mening som avses i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna ..... I - 1058

a) Allmänt ..... I - 1058

b) Detta mål ..... I - 1060

VII — Förslag till avgörande ..... I - 1064

* Originalspråk: grekiska.

## I — Inledning

I föreliggande mål har Bundesfinanzhof i Tyskland begärt förhandsavgörande av två frågor avseende tolkning av bestämmelserna i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen [1].

## II — Faktiska omständigheter och förfarandet

1. I januari 1994 stals omkring 3,2 miljoner cigarretter från ett lager, beläget inom det område som före återföreningen av Tyskland utgjorde den Tyska Demokratiska Republiken och förvaltat av Reiner Woltmann in Firma Trans-Ex-Import, som är sökande och klagande i målet vid den nationella domstolen (nedan kallad sökanden). Cigarretterna tillhörde huvudsakligen tredje man. Efter stölden påförde Hauptzollamt Potsdam, som är motpart i förfarandet vid den nationella domstolen (nedan kallad HZA), sökanden i egenskap av tullskyldig tull och övriga avgifter för import av cigarretter till Tyskland [2]. Sökandens överklagande av tullmyndighetens beslut om påförande av tull och avgifter avslogs. Avslagsbeslutet vann laga kraft. HZA avslog också sökandens begäran att tull och övriga importavgifter skulle efterges av billighetsskäl. Sökanden överklagade också till Finanzgericht [skattedomstol i första instans] HZA:s beslut att inte enligt gemenskapens tullagstiftning överlämna ansökan om eftergift till kommissionen, men överklagandet avslogs. Förstainstansdomstolen fann i sakfrågan att de nationella lagbestämmelser som avsåg eftergift av tull av billighetsskäl helt hade ersatts av gemenskapsrättsliga bestämmelser. Villkoren för att ärendet skulle överlämnas till kommissionen var enligt domstolen inte uppfyllda, eftersom det inte förelåg någon "särskild situation" i den mening som avses i artikel 905.1 i kommissionens förordning nr 2454/93 om tillämpningsföreskrifter för gemenskapens tullkodex [3] (nedan kallad tillämpningsföreskrifterna).

2. Sökanden gjorde vid Bundesfinanzhof gällande att förstainstansdomstolen hade feltolkat ovannämnda gemenskapsrättsliga bestämmelse, eftersom domstolen, vid prövningen av en ansökan om eftergift enligt artikel 905 i tillämpningsföreskrifterna, skall göra en skönsmässig bedömning och därvid tolka det av gemenskapslagstiftaren använda obestämda rättsbegreppet "särskild situation" med ledning av de nationella lagbestämmelserna om tillämpning av en skälighetsprincip. Artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna innehåller enligt sökanden bara en exemplifierande uppräkning av enskilda situationer i vilka importtullar skall efterges. Sökandens situation bör på grund av sin särskilda karaktär också hänföras till dessa undantagssituationer. I detta syfte har sökanden åberopat en rad särskilda förhållanden, som enligt sökan-

1 — EGT L 253, s. 1; svensk specialutgåva 1994, område 2, volym 10, s. 1.

2 — Sökanden påfördes tull med 58 206,87 DM och övriga importavgifter med sammanlagt 485 703,99 DM.

3 — Ovan fotnot 1.

dens mening motiverar eftergift av importtullar.

3. Den hänskjutande domstolen har funnit att det inte är uppenbart hur de bestämmelser i gemenskapsrättens tullagstiftning som är av betydelse för hur avgörandet av detta mål skall tolkas, och den har därför ställt två tolkningsfrågor till domstolen. Den första gäller avgränsningen av tillämpningsområdet för artiklarna 900.1 a och 905.1 i tillämpningsföreskrifterna, särskilt i situationer då sökanden åberopar att de importerade ickegemenskapsvarorna har stulits. Den andra frågan avser tolkningen av begreppet "särskild situation" som gemenskapslagstiftaren har använt i ovan nämnda artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna.

## III — Tolkningsfrågorna

1) Skall artikel 905.1 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen tolkas så, att en "särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga" inte skall accepteras av den beslutande tullmyndigheten när de villkor som anges i artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna för eftergift från tull till förmån för lagerinnehavaren inte är uppfyllda vid stöld av varor från ett tullager (ickegemenskapsvaror)?

2) Om den första frågan besvaras jakande:

Gäller detta också i en situation där det föreligger omständigheter av en särskilt känslig natur, när varan inte har kunnat försäkras mot risken för stöld och uppbörd av tullen skulle omöjliggöra lagerinnehavarens ekonomiska överlevnad, eller är det vid sådana faktiska omständigheter möjligt att bedöma detta som en sådan "särskild situation" enligt artikel 905.1 i förordningen om föreskrifter för tillämpning av tullkodexen som skall överlämnas till kommissionen för avgörande?

## IV — Tillämplig lagstiftning

4. Frågan om eftergift eller återbetalning av importtullar regleras först och

främst i artikel 239 i gemenskapens tullkodex [4].

"Artikel 239

1 Import- eller exporttullar får återbetalas eller efterges i andra fall än de som avses i artiklarna 236—238 och vilka

— bestäms enligt kommittéförfarande,

— följer av omständigheter vid vilka varken oriktigheter eller uppenbar vårdslöshet kan tillskrivas den person det gäller. De fall vid vilka denna bestämmelse får tillämpas och de närmare reglerna för förfarandet fastställs enligt kommittéförfarandet. Återbetalning eller eftergift får underkastas särskilda villkor.

2. Återbetalning eller eftergift av tullar av de skäl som anges i punkt 1 skall beviljas efter ingivande av ansökan till vederbörande tullkontor inom tolv månader efter den dag då gäldenären underrättades om tullbeloppet.

Tullmyndigheterna får dock tillåta att denna tid överskrids i välgrundade undantagsfall.

..."

5. Kommissionen antog genom sin ovan nämnda förordning (EEG) nr 2454/93, i enlighet med artikel 249 i gemenskapens tullkodex, de föreskrifter som behövs för tillämpning av den citerade bestämmelse [5]. De relevanta bestämmelserna återfinns i förordningen i del IV (tullskuld) avdelning IV (Återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar) kapitel 3 (Särskilda bestämmelser för tillämpning av artikel 239 i tullkodexen). Det bör påpekas att gemenskapslagstiftaren skiljer mellan beslut som skall fattas av behöriga myndigheter i medlemsstaterna (avsnitt 1 i kapitel 3, det vill säga artikel 899—904), och beslut som skall fattas av kommissionen (avsnitt 2 i kapitel 3, det vill säga artikel 905-909). För besvarande av tolknings-

4 — Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4).

5 — Se ovan fotnot 1.

frågorna är följande bestämmelser av intresse:

"Kapitel 3

Särskilda bestämmelser för tillämpning av artikel 239 i kodexen

Avsnitt 1

Beslut som skall fattas av tullmyndigheterna i medlemsstaterna

Artikel 899

Med förbehåll för andra situationer som skall bedömas från fall till fall i enlighet med förfarandet i artikel 905-909, och när den beslutande tullmyndigheten, till vilken den i artikel 239.2 i kodexen omtalade ansökan om återbetalning eller eftergift lämnats in, konstaterar

— att de grunder som framförs till stöd för ansökan motsvarar en av de omständigheter som avses i artikel 900-903 och att dessa omständigheter inte är ett uttryck för att den berörda personen har handlat bedrägligt eller gjort sig skyldig till uppenbar försumlighet, skall myndigheten återbetala eller efterge importtullbeloppet i fråga.

Med 'den berörda personen' förstås den eller de personer som anges i artikel 878.1 eller deras representanter, och varje annan person som har varit medverkande vid fullgörandet av tullformaliteterna för varorna i fråga eller som har lämnat de nödvändiga instruktionerna för fullgörandet av dessa formaliteter:

— att de grunder som framförs till stöd för ansökan motsvarar en av de omständigheter som avses i artikel 904, skall den inte återbetala eller efterge importtullbeloppet i fråga.

Artikel 900

1 Importtullar skall återbetalas eller efterges om

a) icke-gemenskapsvaror som hänförts till ett tullförfarande som innefattar hel eller partiell befrielse från importtullar för varor som övergått till fri omsättning med gynn-

sam behandling i tullhänseende på grund av dess särskilda användning stjäls, under förutsättning att varorna genast återfinns och på nytt hänförs till den ursprungliga tullbehandlingen i det skick som de var [i] när de stals,

b) förstöring av vilken orsak som helst, utom i de fall som uttryckligen föreskrivs av gemenskapslagstiftningen, av varor som hänförs till ett tullförfarande som innebär en förpliktelse att betala importtullar efter det att de har frigjorts av tullmyndigheterna,

...

c) ingivande av handlingar, som sedan visar sig vara förfalskade eller inte giltiga för det ändamålet, för att erhålla förmånsbehandling i tullhänseende av varor som deklarerats för övergång till fri omsättning, även om dessa handlingarna ingivits i god tro.

Artikel 904

Avsnitt 2

Importtullar skall inte återbetalas eller efterges, om de enda grunder som ansökan om återbetalning eller eftergift baserar sig på, allt efter omständigheterna, är

Beslut som skall fattas av kommissionen

Artikel 905

a) återexport från gemenskapens tullområde av varor som tidigare hänförts till ett tullförfarande som innebär förpliktelse att betala importtullar av andra skäl än de som anges i artikel 237-238 i kodexen eller i artiklarna 900 eller 901, i synnerhet för att de inte har blivit sålda,

1 Om den beslutande tullmyndighet till vilken en ansökan om återbetalning eller eftergift enligt artikel 239.2 i kodexen har ingivits inte kan fatta ett beslut på grundval av artikel 899, men ansökan är bestyrkt med bevis som kan ge upphov till en särskild situation

till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga, skall den medlemsstat som denna myndighet tillhör överlämna ärendet till kommissionen för ett avgörande enligt det förfarande som fastställts i artikel 906-909.

Beteckningen 'den berörda personen' skall tolkas på samma sätt som i artikel 899.

I alla andra fall skall den beslutande tullmyndigheten avslå ansökan.

..."

## V — Parternas argumentation i målet

6. Det är lämpligt att först redovisa vad parterna och övriga, som har avgett skriftliga förklaringar i förfarandet vid domstolen, har anfört. Tre olika förslag till tolkning har framlagts för domstolen.

7. i) Sökanden har gjort gällande att artikel 900 i tillämpningsföreskrifterna inte uttömmande reglerar frågan om eftergift av importtullar på grund av att varor stulits; det finns nämligen enligt sökanden situationer där tull har eftergetts på grund av stöld, vilka faller under artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna. Dessutom kan enligt sökanden den "särskilda situation", som utgör grund för att artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna, tolkad med beaktande av den nationella lagstiftningen, skall tillämpas, vara att uppbörd av tullen skulle få till följd att den tullskyldiges ekonomiska överlevnad omöjliggörs; även i en sådan situation bör tullen efterges av billighetsskäl.

8. ii) Den franska regeringen har däremot gjort gällande att enbart stölden av varorna i sig inte ger upphov till en sådan "särskild situation" som enligt artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna skulle kunna berättiga till eftergift av importtull. För det första är nämligen de villkor som anges i artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna inte uppfyllda, och för det andra har sökanden inte visat att de stulna varorna inte har övergått till fri omsättning inom gemenskapen. För övrigt utgör enligt den franska regeringen inte heller risk för att den tullskyldiges ekonomiska överlevnad kan omöjliggöras en "särskild situation" i tillämpningsföreskrifternas mening, inte ens om risken beror på att den som begär eftergift inte har haft någon möjlighet att försäkra varorna mot risken för stöld. För det fall att risk för att den tullskyldiges ekonomiska situation kan omöjliggöras anses vara en "särskild situation" har den franska regeringen i andra hand föreslagit, att domstolen skall fastställa att den omständigheten att varorna inte har försäkrats mot stöld utgör en klar försumlighet av den tullskyldige och att eftergift av

tull därför inte kan komma i fråga. Den italienska regeringen har kommit till samma slutsats. Den anser att stölden av varorna under föreliggande omständigheter inte utgör en sådan "särskild situation" som berättigar till eftergift av tull. Den italienska regeringen bestrider också påståendet att den omständigheten att uppbörd av tullen med hänsyn till omöjligheten att försäkra de stulna varorna skulle omöjliggöra sökandens ekonomiska överlevnad är att anse som en sådan "särskild situation" som motiverar eftergift.

9. iii) Kommissionen har i motsats härtill föreslagit att domstolen skall fastställa, dels att, vid stöld av icke-gemenskapsvaror, den omständigheten, att villkoren för tillämpning av artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna inte har uppfyllts, inte automatiskt utesluter tillämpningen av artikel 905, förutsatt att villkoren för tillämpning av denna artikel föreligger, dels att, vid stöld av varan, varken den omständigheten, att varorna inte har försäkrats mot risken för stöld, eller den omständigheten, att uppbörd av tullen kan omöjliggöra den berörda personens ekonomiska överlevnad, utan vidare utgör bevis för att det inte har förekommit "bedrägeri eller klar försumlighet som kan tillskrivas personen i fråga" i den mening som avses i artikel 905.

Kommissionen har emellertid påpekat att avgörande för om artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna skall tillämpas är frågan, i vilken omfattning vissa faktiska förhållanden "kan ge upphov till en särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga", och inte — som den hänskjutande domstolen felaktigt har antagit — frågan huruvida ifrågavarande faktiska förhållanden konkret ger upphov till en sådan särskild situation som motiverar eftergift av tull. Bedömningen av sakfrågan i målet skall göras enligt kommissionens förslag till tolkning av artikel 905 och inte avse frågan huruvida eftergift av tull i sökandens fall är motiverad av billighetsskäl.

## VI — Mitt svar på tolkningsfrågorna

A) *Avgränsningen av tillämpningsområdet för artiklarna 900 och 905 i förordning (EEG) nr 2454/93*

10. Gemenskapslagstiftaren har fastställt ett särskilt och klart förfarande för tillämpningen av artikel 239 i gemenskapens tullkodex, som reglerar återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar. Enligt artikel 899 i tillämpningsföreskrifterna skall ansökan om återbetalning eller eftergift inges till behörig tullmyndighet i medlemsstaterna. Den nationella myndigheten skall först på eget initiativ bifalla eller avslå ansökan, om villkoren i artikel 899-904 är uppfyllda. I annat fall skall myndigheten pröva, om den enligt arti-

kel 905 skall överlämna ärendet till kommissionen för avgörande enligt det förfarande som fastställs i artikel 906-909. Härigenom skapas inom gemenskapsrätten en principiell funktionsfördelning mellan de nationella tullmyndigheterna och kommissionen [6].

11. När en ansökan om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar har ingetts skall den nationella tullmyndigheten först pröva ärendet enligt artikel 899—904 i tillämpningsföreskrifterna och därefter, om ärendet inte faller under dessa bestämmelser, enligt artikel 905 i samma föreskrifter. Enligt min mening är detta den enda lämpliga ordningen för prövning av de rättsliga situationer som räknas upp i ifrågavarande bestämmelser i tillämpningsföreskrifterna. Den rättsliga logiken kräver att en förvaltningsmyndighet först prövar om den själv kan avgöra ett ärende enligt sin exklusiva behörighet, innan den prövar ärendet inom ramen för den behörighet som den har subsidiärt men som — i vart fall — inte innefattar rätten att fatta beslut.

12. Det ovan angivna förfarandet för prövningen av en ansökan om eftergift av importtullar motsvarar dessutom bäst den allmänna systematiken i tillämpningsföreskrifterna och gemenskapslagstiftarens vilja. Det saknar framför allt inte betydelse att artikel 899—904 står före artikel 905. I artikel 899 i tillämpningsföreskrifterna, som placerats i början av det kapitel som har rubriken "Särskilda bestämmelser för tillämpning av artikel 239 i [tull]kodexen" och som innehåller de allmänna riktlinjerna för de nationella myndigheternas behandling av frågor om eftergift av tull, uppdras dessutom åt dessa myndigheter att bifalla eller avslå ifrågavarande ansökningar, beroende på om villkoren i artikel 900—904 är uppfyllda eller inte, med förbehåll endast för "andra situationer som skall bedömas från fall till fall i enlighet med förfarandet i artikel 905-909". Slutligen föreskrivs i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna uttryckligen att denna bestämmelse skall tillämpas "om den beslutande tullmyndigheten inte kan fatta ett beslut på grundval av artikel 899".

13. I enlighet med detta skall de nationella tullmyndigheterna först pröva om grunderna för den ingivna ansökan motsvarar någon av de faktiska omständigheter som beskrivs i artikel 900—903 och därefter, förutsatt att även villkoren i artikel 899 i tillämpningsföreskrifterna är uppfyllda, efterge den påförda tullen. Om de omständigheter som åberopas i ansökan inte motsvarar dem som beskrivs i artiklarna 900—903, skall myndigheterna undersöka om de grunder som framförs till stöd för ansökan motsvarar någon av de omständigheter som beskrivs i artikel 904 och, om så är fallet, avslå ansökan enligt sista strecksatsen i artikel 899. Därefter skall den nationella myndigheten pröva den ingivna ansökan i enlighet med artikel 905.

6 — Se punkt 19 och följande punkter nedan i detta förslag till avgörande.

14. Vad gäller detta mål borde sökandens påstående att de tullbelagda varorna stulits ha föranlett HZA att i första hand behandla ansökan enligt artikel 900.1 a i förening med artikel 899 i tillämpningsföreskrifterna. Artikel 900 reglerar nämligen återbetalning eller eftergift av importtullar för icke-gemenskapsvaror som stulits. Ett viktigt villkor för att föreliggande sakförhållandet skall falla under artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna saknas likväl. Som framgår av de faktiska omständigheter som den hänskjutande domstolen redovisat i beslutet om hänskjutande kunde dessa varor "inte genast återfinnas och på nytt hänföras till den ursprungliga tullbehandlingen i det skick som de var [i] när de stals". I enlighet därmed fattade HZA helt riktigt inte något beslut enligt artikel 899 i förening med artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna om eftergift av ifrågavarande tull och avgifter. Eftersom de grunder som åberopats till stöd för ansökan om eftergift av förevarande tullar inte motsvarar de omständigheter som beskrivs i artikel 904 i tillämpningsföreskrifterna var tullmyndigheten emellertid inte heller behörig att själv avslå sökandens ansökan om eftergift enligt artikel 899 i tillämpningsföreskrifterna.

15. Så snart den nationella tullmyndigheten sålunda "inte kan fatta ett beslut" [7] om att bifalla eller avslå en ansökan om eftergift skall det förfarande som anges i artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna tillämpas, enligt vilket behörigheten att fatta beslut tillkommer kommissionen medan de nationella tullmyndigheterna endast har en subsidiär roll.

16. I detta sammanhang skall påpekas att de förfaranden som anges i artikel 899—904 och de som beskrivs i artikel 905—909 i tillämpningsföreskrifterna helt skiljer sig från varandra. Som sökanden och kommissionen med rätta har anfört kan det av den omständigheten, att sökandens situation inte motsvarar någon av de omständigheter som räknas upp i artikel 900—903, ingalunda automatiskt följa att ansökningen skall avslås även enligt artikel 905 i tillämpningsföreskrifterna. Genom sistnämnda bestämmelse infördes i gemenskapsrätten en allmän skälighetsklausul just för individuella situationer som inte helt motsvarar någon av dem som gemenskapslagstiftaren ingående har reglerat, i artikel 900—903 (till förmån för den tullskyldige) och artikel 904 (till nackdel för den tullskyldige) i tillämpningsföreskrifterna. Den omständigheten att den stöld av varorna som sökanden åberopat som grund för sin ansökan om eftergift inte uppfyller något av de villkor som föreskrivs i artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna för att den nationella tullmyndigheten självständigt skall kunna bevilja eftergift av påförd tull, utesluter i detta mål därför inte utan vidare att just de omständigheter som den tullskyldige åberopar till stöd för sin ansökan skulle kunna berättiga till eftergift av tull enligt det förfarande som beskrivs i artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna.

7 — Denna formulering har gemenskapslagstiftaren använt i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna.

17. Detta har också godtagits i mål 283/82 [8], i vilket domstolen behandlade återbetalning eller eftergift av import- och exporttullar enligt förordning (EEG) nr 1430/79. [9] När domstolen skulle ta ställning till frågan om tillämpning av artiklarna 3, 4 och 13 i förordning nr 1430/79 uttalade den följande:

"Mot bakgrund av övervägandena i förordningen finner domstolen att artikel 13 är en på skälighetsöverväganden grundad generalklausul, som skall omfatta andra fall än de som är de allra vanligaste i praktiken och som vid antagandet av förordningen kunde bli föremål för reglering. Som framgår av de villkor som de berörda personerna måste uppfylla för att komma i åtnjutande av återbetalning eller eftergift enligt artiklarna 3 och 4 är dessa bestämmelser uppenbarligen inte avfattade med tanke på sökandens särskilda situation. Under dessa förhållanden ser domstolen ingen anledning att i detta fall utesluta möjligheten att tillämpa artikel 13" [10].

18. Vad som anförts i det föregående ger ett allmänt svar på Bundesfinanzhofs första tolkningsfråga. Att den nationella tullmyndigheten "inte kan fatta ett beslut" på grundval av artikel 899—904 är dock inte den enda förutsättningen för att ärendet enligt artikel 905.1 a i tillämpningsföreskrifterna skall överlämnas till kommissionen. Innan ärendet överlämnas måste den nationella tullmyndigheten pröva om "ansökan är bestyrkt med bevis som kan ge upphov till en särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga". Den högst berättigade tveksamhet som har föranlett den hänskjutande domstolens tolkningsfrågor avser just tolkningen av detta villkor. Jag skall utveckla detta i anslutning till min analys av ifrågavarande problem.

B) *Funktionsfördelningen mellan de nationella tullmyndigheterna och kommissionen enligt artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna*

a) De nationella tullmyndigheternas utrymme för bedömning inom ramen för artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna

19. Enligt min mening måste denna aspekt på tolkningen av artikel 905 i tillämpningsföreskrifterna tillmätas särskild vikt för att den

8 — Dom av den 15 december 1983, Schoellershammer mot kommissionen (REG 1983, s. 4219).

9 — Genom denna förordning hade gemenskapslagstiftaren före inrättandet av gemenskapens tullkodex infört en reglering av återbetalning eller eftergift av tullar, som motsvarar den som finns i förordningarna nr 2913/92 och 2453/93, som är tillämpliga i detta mål. I artiklarna 3 och 4 i förordning nr 1430/79 uppräknades vissa särskilda omständigheter under vilka tull skulle återbetalas eller efterges; ifrågavarande bestämmelser intog i förordning nr 1430/79 samma ställning i systemet som artikel 899-904 i förordning nr 2454/93. Samtidigt införde gemenskapslagstiftaren den allmänna skälighetsklausulen i artikel 13 i förordning nr 1430/79; artikel 13 i nämnda förordning motsvarade alltså artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna för gemenskapens tullkodex.

10 — Punkt 7 i domen i målet Schoellershammer (ovan fotnot 7).

hänskjutande domstolen skall kunna få ett svar på tolkningsfrågorna som den har så stor nytta av som möjligt när den skall avgöra det där anhängiga målet. Den funktion, som gemenskapslagstiftaren har tilldelat de nationella tullmyndigheterna inom ramen för tillämpning av den allmänna skälighetsklausulen i artikel 905 i tillämpningsföreskrifterna, består, som kommissionen med rätta har anmärkt, inte i att slutligt avgöra vilka situationer som motiverar att påförd tull efterges av billighetsskäl, utan i att preliminärt bedöma vilka ansökningar som prima facie kan tänkas föranleda tillämpning av den allmänna skälighetsklausulen. Dessa ansökningar överlämnas sedan till kommissionen, som därefter ensam är behörig att fatta beslut. Av detta skäl har det i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna dessutom uttryckligen föreskrivits att den nationella tullmyndigheten skall överlämna ärendet till kommissionen, om ansökan "är bestyrkt med bevis som *kan ge upphov till* [11] en särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga".

20. Det ankommer alltså inte på den nationella myndigheten att pröva förevarande ansökan för att slutligt avgöra om sökandens situation är en sådan "särskild situation" som berättigar till eftergift av tull av billighetsskäl eller ej; dess behörighet inskränker sig tvärtom till att bedöma huruvida de grunder som åberopats till stöd för ansökan är en följd av "omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga", och därför eventuellt kan ge upphov till en "särskild situation"; frågan huruvida den konkreta situationen berättigar sökanden till eftergift av tull skall avgöras av kommissionen med tillämpning av artikel 905—909 i tillämpningsföreskrifterna.

21. Som kommissionen har påpekat — enligt min mening med rätta — förefaller det som om den hänskjutande domstolen vid en första bedömning av bestämmelsen i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna har använt en felaktig utgångspunkt för tolkningen därigenom att den har antagit att den nationella tullmyndigheten vid sin bedömning av situationen skall avgöra om de omständigheter som sökanden har åberopat ger upphov till en sådan "särskild situation" som avses i den nämnda bestämmelsen. Samma oriktiga utgångspunkt för tolkningen synes också den nationella domstolen i första instans ha lagt till grund för sitt avgörande.

22. Inom ramen för besvarandet av tolkningsfrågorna är det därför erforderligt att påpeka

11 — Min kursivering. Att det är gemenskapslagstiftarens uttryckliga vilja att den nationella tullmyndigheten för att överlämna ärendet till kommissionen inte måste vara övertygad om att det föreligger en "särskild situation" utan endast behöver ha konstaterat att en sådan "särskild situation" eventuellt föreligger, framgår också av övriga språkversioner av ifrågavarande bestämmelse: "the application is supported by evidence which *might* constitute a special situation", "la demande est assortie de justification *susceptible* de constituer une situation particulière" "η αίτηση συνοδεύεται από αποδεικτικά στοιχεία που *μπορούν* να αποτελέσουν ειδική κατάσταση που προκύπτει από περιστάσεις για τις οπείες δεν υπήρξε δόλος ή προφανής αμέλεια εκ μέρους του εδιαφερομένου".

följande. Den bedömning som den nationella tullmyndigheten (HZA) enligt artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna skall göra av de faktiska och rättsliga omständigheter som sökanden har åberopat, det vill säga stölden som sådan och det sätt på vilket denna utförts, avsaknaden av försäkring av varan och risken för att sökandens ekonomiska överlevnad omöjliggörs om påförd tull uppbärs, skall inte inriktas på ett slutligt avgörande av frågan om de åberopade omständigheterna ger upphov till en sådan särskild situation som berättigar till eftergift av tull. Myndigheten skall i stället pröva om de grunder sökanden har åberopat motsvarar omständigheter under vilka bedrägeri eller klar försumlighet inte kan tillskrivas sökanden och vilka kan ge upphov till en "särskild situation", varefter det ankommer på kommissionen att avgöra om situationen i fråga motiverar eftergift av tull [12].

b) Tolkning av artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna ur historisk och systematisk synvinkel

De slutsatser jag dragit i det föregående bekräftas ytterligare genom en tolkning av de relevanta gemenskapsbestämmelserna ur historisk och systematisk synvinkel.

i) Tolkning ur historisk synvinkel

23. Till en början skall utvecklingen av gemenskapsrätten, fram till dess att den nu gällande artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna antogs, undersökas. Som anförts i det föregående [13] innehöll redan artikel 13 i rådets förordning nr 1430/79 [14] en allmän skälighetsklausul. Där föreskrevs följande: "Återbetalning eller eftergift av importtullar kan ske i särskilda fall som är resultat av omständigheter som varken följer av vårdslöshet eller en avsiktlig åtgärd från den berördes sida". I ett av övervägandena i ingressen till denna förordning sägs att "[v]id nuvarande tidpunkt kan endast de fall som är de allra vanligaste bli föremål för en reglering av återbetalning eller eftergift av importtullar" och att "[d]et måste skapas ett *gemenskapsförfarande* [15] för att man i förekommande fall skall kunna fastställa även andra situationer, där återbetalning eller eftergift av importtullar också är motiverad". Artikel 13 ändrades sedan genom rådets förordning nr 3069/86. [16] I ingressen till ändringsförordningen sägs följande: "Erfarenheten har visat att behörigheten att fatta beslut om sådana framställningar om återbetalning eller eftergift utan vidare *kan överlämnas till medlemsstaterna själva* [17], när det kan visas att bestämmelserna om förfarandet inte har iakttagits men grundvillkoren för återbetalning eller eftergift likväl har uppfyllts och när den tullskyldige i förekommande fall varken varit

12 — Dessutom kan kommissionen, enligt uttrycklig föreskrift i artikel 905.2 tredje meningen i tillämpningsföreskrifterna, infordra kompletterande upplysningar av de nationella tullmyndigheterna, om den anser att de upplysningar som lämnats inte är tillräckliga.

13 — Se punkt 17 ovan i detta förslag till avgörande.

14 — Rådets förordning (EEG) nr 1430/79 av den 2 juli 1979 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar (EGT L 175, s. 1).

15 — Min kursivering.

16 — Rådets förordning (EEG) nr 3069/86 av den 7 oktober 1986 om ändring av förordning (EEG) nr 1430/79 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar (EGT L 286, s. 1).

17 — Min kursivering.

grovt försumlig eller handlat i bedräglig avsikt. Artikel 13 skall ändras i enlighet härmed." I den nya artikel 13.1 föreskrivs: "Återbetalning eller eftergift av importtullar kan ske i särskilda fall ... som är resultat av omständigheter som varken följer av en avsiktlig åtgärd eller uppenbar vårdslöshet från den berördes sida" [18].

24. Efter inrättandet av gemenskapens tullkodex återinförde gemenskapslagstiftaren en allmän skälighetsklausul genom att upphäva nämnda bestämmelser och anta de nu aktuella bestämmelserna i artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna för kodexen. I samma kapitel i tillämpningsföreskrifterna skapades dessutom en klar funktionsfördelning mellan de nationella tullmyndigheterna och kommissionen, i syfte att stärka kommissionens roll, särskilt i situationer där sakprövningen av en ansökan om eftergift av importtullar förutsätter att de faktiska omständigheterna faller under den allmänna skälighetsklausulen och där den förvaltningsmyndighet som skall fatta beslut har stort utrymme för en skönsmässig bedömning.

18 — Den som tillämpade artikel 13 i förordning nr 1430/79 skulle såväl före som efter ändringen av artikeln bedöma, om särskilda omständigheter motiverade eftergift av tull och inte om det på grund av något förhållande *kunde* föreligga särskilda omständigheter. Artikel 13 motsvarade med andra ord artikel 907 i tillämpningsföreskrifterna för tullkodexen och inte artikel 905 som vi behandlar i detta mål. Genom artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna infördes en preliminär bedömning av en ansökan om eftergift av tull, som skall föregå den bedömning som skulle ha skett enligt artikel 13 i förordning nr 1430/79 och nu skall ske enligt artikel 907 i tillämpningsföreskrifterna.

25. De successiva ändringarna i tullagstiftningen visar enligt min mening att författaren av tillämpningsföreskrifterna har velat ge kommissionen företräde framför de nationella tullmyndigheterna. Tillämpningsföreskrifterna skiljer närmare bestämt mellan två olika situationer:

— För det första de situationer som har blivit uttömmande rättsligt reglerade och därför inte behöver prövas enligt den allmänna skälighetsklausulen. Såvitt avser dessa situationer har det obestämda begreppet skälighet ersatts av konkreta särskilda bestämmelser [19], enligt vilka den myndighet som skall fatta beslut har ett mycket begränsat utrymme för att göra en skönsmässig bedömning; sakprövningen av ansökningar i sådana situationer har anförtrotts de nationella tullmyndigheterna.

— För det andra de situationer som lagstiftaren inte har kunnat förutse med tillräcklig säkerhet för att kunna göra dem till föremål för en fullständig reglering. Dessa skall prövas enligt den allmänna skälighetsklausulen; därvid har den förvaltningsmyndighet som är behörig att fatta beslut ett mycket vidsträckt utrymme för en skönsmässig bedömning. För att gemenskapsrätten skall kunna tillämpas på bästa möjliga sätt har det följaktligen anförtrotts åt kommissionen att fatta beslut i dessa situationer.

19 — Det är här fråga om artikel 900-904 i tillämpningsföreskrifterna.

ii) Tolkning ur systematisk synvinkel

26. Särskild betydelse skall vidare tillmätas det argument som har sin grund i en tolkning av tillämpningsföreskrifterna ur systematisk synvinkel. I situationer som inte uttryckligen har förutsetts i artikel 900—904 i tillämpningsföreskrifterna ankommer det på kommissionen att fatta det konkreta beslutet huruvida skälighetsklausulen kan tillämpas. Kommissionen måste alltså göra den slutliga bedömningen, utom när sökanden åberopar grunder av vilka det framgår att bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas honom eller när ansökan är helt ogrundad. Om däremot de grunder som sökanden åberopar till stöd för sin ansökan *kan ge upphov till* en "särskild situation" i den mening som avses i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna skall ärendet överlämnas till kommissionen. Uttrycket "kan ge upphov till ... en särskild situation" i bestämmelsen har den innebörden att de nationella tullmyndigheterna skall avslå ansökningar som är uppenbart otillåtliga eller omotiverade och att inte heller kommissionen kan bifalla dessa, inte ens om den skulle använda hela det utrymme för en skönsmässig bedömning som den förfogar över med avseende på tillämpningen av den allmänna skälighetsklausulen så förmånligt som möjligt för sökanden. Om det däremot föreligger en, om än ringa, utsikt till att den tullskyldiges ansökan kan bifallas skall tullmyndigheten överlämna ärendet till kommissionen.

27. I annat fall, det vill säga om de nationella tullmyndigheterna tolkar och tillämpar artikel 905.1 så att de själva prövar ärendet i sak och avgör om den allmänna skälighetsklausulen kan tillämpas till förmån för sökanden, föreligger risk för att ansökningarna i fråga inte längre kommer att avslås av den myndighet som är behörig att fatta beslut, det vill säga kommissionen, utan av de myndigheter som enligt en korrekt tolkning av gemenskapsbestämmelsen skall begränsa sig till att göra en första sortering av ansökningarna utan att pröva dessa i sak.

28. Om den jämvikt som gemenskapslagstiftaren har velat uppnå genom funktionsfördelningen mellan de nationella tullmyndigheterna och kommissionen upphävs, förändras gemenskapens tullsystem avsevärt. Detta mål är ett utmärkt exempel på sådana konsekvenser. Den nationella tullmyndigheten, HZA, har avslagit en ansökan om eftergift av importtull på den grunden att de omständigheter sökanden åberopat inte utgör en sådan "särskild situation" som motiverar tillämpning av skälighetsklausulen enligt förfarandet i artikel 905—909 i tillämpningsföreskrifterna; den nationella domstolen i första instans har dragit samma slutsats. Med utgångspunkt i samma tolkning av artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna har den nationella överinstansen, Bundesfinanzhof, för sin del frågat domstolen vad som enligt den nämnda bestämmelsen utgör en sådan "särskild situation" som motiverar att tull efterges av billighetsskäl. Om domstolen besvarar denna fråga beslutar den i målet i sak och undanhåller därmed ärendet från den som egentligen är behörig att fatta beslut, det vill säga kommissionen.

29. Den fråga som HZA skulle ha avgjort, och som sedan skulle ha prövats av de nationella domstolarna och eventuellt ha föranlett tolkningsfrågor till domstolen, borde emellertid i stället ha varit vad som *kan* utgöra en "särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller ingen klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga". Den omständigheten att myndigheten skall pröva om, inte fastställa att, en särskild situation föreligger ändrar väsentligt föremålet för den nationella tullmyndighetens rättsliga avgörande och begränsar i motsvarande mån myndighetens behörighet till att på grundval av artikel 905.1 tredje stycket i tillämpningsföreskrifterna avslå en ansökan om eftergift av tull. Såvitt avser prövningen av ärendet i sak, det vill säga av frågan om skälighetsklausulen kan tillämpas i en konkret situation, är det däremot kommissionen som på administrativ nivå är behörig att fatta beslut. Kommissionens beslut kan överklagas till förstainstansrätten och i förekommande fall till domstolen.

C) *Frågan vad som utgör en "särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga" i den mening som avses i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna*

30. Av vad ovan anförts framgår enligt min mening klart den tolkningsram inom vilken tillämpningen av bestämmelserna i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna i varje enskilt fall måste prövas. Jag vill bara återigen påpeka att det enligt vad jag har anfört i det föregående är fråga om att bedöma, inte huruvida de omständigheter som sökanden har åberopat utgör en särskild situation som motiverar tillämpning av den allmänna skälighetsklausulen, utan huruvida dessa omständigheter i det konkreta fallet kan anses vara sådana under vilka bedrägeri eller klar försumlighet inte kan tillskrivas personen i fråga

a) Allmänt

31. Här anser jag det nödvändigt att göra tre kompletterande anmärkningar.

32. För det första uppställs i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna en rent gemenskapsrättslig princip, som, tvärtemot vad sökanden har anfört, kan tolkas utan beaktande av de nationella bestämmelser om en allmän skälighetsklausul som gäller i Tyskland. De gemenskapsrättsliga bestämmelserna i artikel 905 och följande artiklar i tillämp-

ningsföreskrifterna om eftergift av tull på grund av skälighet skall tolkas självständigt, oberoende av motsvarande bestämmelser i den nationella lagstiftningen.

33. För det andra har den teoretiska skillnaden mellan "personliga" och "sakliga" skäl som motiverar tillämpning av skälighetsklausulen, det vill säga indelningen av de omständigheter som den tullskyldige kan åberopa för att få eftergift av tull i "subjektiva" och "objektiva", inte någon praktisk betydelse för tolkningen och tillämpningen av artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsföreskrifterna. Gemenskapslagstiftaren har vid formuleringen av ifrågavarande gemenskapsrättsliga bestämmelser använt vaga begrepp och därigenom gjort det möjligt för den som begär eftergift att åberopa alla slags omständigheter som eventuellt kan utgöra stöd för hans begäran.

34. För det tredje har frågan om en riktig tolkning och tillämpning av artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna ännu inte tillräckligt klargörande behandlats i förvaltnings- och rättspraxis. Vad gäller prövningen av frågan huruvida de grunder som sökanden i respektive fall har åberopat eventuellt ger upphov till "en särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga", skall dessutom anmärkas, att både hittills vunnen erfarenhet av tillämpningen av liknande tullrättsliga bestämmelser [20] och domstolens praxis visserligen ger användbara ledtrådar men likväl inte kan tillmätas någon avgörande betydelse för den speciella frågan om grunderna faller under artikel 905 i tillämpningsföreskrifterna. De mål domstolen hittills har avgjort har gällt frågan huruvida en viss situation berättigat till eftergift av tull, inte frågan huruvida en viss situation, i vilken bedrägeri eller klar försumlighet inte kunnat tillskrivas personen i fråga, ***kunde*** utgöra en särskild situation [21]. Till följd därav är den rättspraxis som finns i fråga om tolkning och tillämpning av artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna endast av relativt värde.

35. Av vad ovan anförts framgår att det i artikel 905 och följande artiklar i tillämpningsförskrifterna uppställs två grundläggande principer för de metoder som skall tillämpas vid

20 — Se till exempel artikel 13 i förordning nr 1430/79 före och efter ändringen genom förordning nr 3069/86.

21 — Domstolens domar av den 13 november 1984 i de förenade målen 98/83 och 230/83, Van Gend & Loos (REG 1984, s. 3763), av den 6 juli 1993 i de förenade målen C-121/91 och C-122/91, CT Control [Rotterdam] och JCT Benelux mot kommissionen (REG 1993, s. I-3875), av den 5 oktober 1983 i de förenade målen 186/82 och 187/82, Esercizio Magazzini Generali (REG 1983, s. 2951), punkt 14, av den 1 april 1993 i mål C-250/91, Hewlett Packard France (REG 1993, s. I-1822) och av den 18 januari 1996 i mål C-446/93, SEIM (REG 1996, s. I-73). Det skall påpekas att domstolen vanligtvis har anlagt stränga kriterier på de skäl som sökanden har åberopat för tillämpning av skälighetsklausulen. Domstolen har dock i ett mål antagit att det eventuellt förelåg en situation som motiverade eftergift av tull. I domen i det ovan nämnda målet Hewlett Packard France fastställde domstolen, att en särskild omständighet i den mening som avses i artikel 13 i förordning nr 1430/79 kunde vara, att ett företag hade stött sig på oriktiga upplysningar som ett till samma koncern hörande företag hade erhållit från behörig tullmyndighet i en annan medlemsstat än den där den myndighet som var behörig att påföra tull befann sig (punkt 47).

bedömningen av en ansökan om eftergift av tull.

— För det första kan sökanden åberopa alla slags omständigheter som kan tänkas visa att han befinner sig i en "särskild situation", förutsatt att bedrägeri eller klar försumlighet inte kan tillskrivas honom. Man kan med andra ord inte påstå att vissa omständigheter, till exempel sådana som närmast hänger ihop med sökandens person, definitionsmässigt inte kan ge upphov till en särskild situation trots att varken bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas sökanden.

— För det andra skall varje ansökan prövas för sig. Att varje ansökan skall prövas konkret och från fall till fall har otvetydigt fastslagits i artikel 907 första stycket i tillämpningsföreskrifterna, där det sägs att "[e]fter samråd med en grupp av experter som består av företrädare från alla medlemsstaterna som sammanträder inom ramen för kommittén för att behandla *ärendet i fråga*, skall kommissionen besluta, om den *särskilda situation som har behandlats* berättigar till återbetalning eller eftergift". Enligt min mening måste detsamma gälla för den preliminära bedömning som de nationella myndigheterna skall göra på grundval av artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna [22].

b) Detta mål

I enlighet med vad jag anfört i det föregående anser jag det i detta mål nödvändigt att göra följande anmärkningar.

36. Beslutet om hänskjutande innehåller enligt min mening inte en beskrivning av de rättsliga och faktiska förhållandena i tvisten vid den nationella domstolen som är tillräckligt uttömmande för att ge en fullständig bild av de omständigheter som sökanden har åberopat som grunder för att erhålla eftergift av påförd tull. Det kan därför inte med säkerhet fastställas om sökandens situation är "särskild" i den mening som avses i artikel 905.1. EG-domstolen är för övrigt inte behörig att avgöra målet i sak. Detta ankommer uteslutande på den nationella domstolen. EG-domstolens uppgift är begränsad till att tolka de gemenskapsrättsliga bestämmelser som kan vara till hjälp för avgörandet av tvisten vid den nationella domstolen. I detta hänseende tror jag att EG-domstolens uppgift i detta mål till stor del redan är uppfylld, trots

22 — Såvitt avser behandlingen av varje ingiven ansökan för sig se även punkt 75 i mitt förslag till avgörande av den 25 juni 1995 i den ovan nämnda domen i målet SEIM (fotnot 21).

att den rättsliga prövningen av de tillämpliga gemenskapsrättsliga bestämmelserna inte har gett ett uttryckligt svar på de frågor som den hänskjutande domstolen i första hand synes intressera sig för. För fullständighetens skull och för att svaret på tolkningsfrågorna skall vara till så stor nytta som möjligt för den hänskjutande domstolen anser jag det likväl nödvändigt att tillägga följande.

37. Enligt beslutet om hänskjutande har sökanden åberopat även följande omständigheter som skäl för att det föreligger en särskild situation, som motiverar att artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna skall tillämpas: för det första har de tullbelagda varorna stulits, för det andra har varorna inte kunnat försäkras, för det tredje har varorna förvarats på en ort inom ett geografiskt område där de varit särskilt utsatta för stöldrisk, och för det fjärde skulle uppbörd av påförd tull omöjliggöra sökandens ekonomiska överlevnad.

38. Först och främst kan konstateras att stölden av varorna är en omständighet som prima facie skulle kunna ge upphov till en "särskild situation" i den mening som avses i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna, eftersom den bestulne företagaren befinner sig i ett annat läge än de företagare som utövar samma verksamhet och som inte har bestulits. En förutsättning är då naturligtvis att bedrägeri eller klar försumlighet inte kan tillskrivas den berörda personen. Mot bakgrund av domstolens hittills tillämpade praxis [23] är det vis serligen svårt att godta stölden ensam som skäl för eftergift av den tull som har påförts sökanden. Som jag utförligt redovisat i det föregående gäller det i detta mål emellertid inte att bedöma vad som utgör skäl för eftergift av tull, utan att avgöra vad som enligt artikel 905 i tillämpningsföreskrifterna kan anses vara tillräcklig grund för att ge upphov till en särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga.

39. I detta hänseende vinner sökandens uppfattning enligt min mening stöd av argumentet att det med hänsyn till varornas art — cigarretter kan i allmänhet inte identifieras — inte med säkerhet kan fastställas att cigarretterna efter stölden har återfunnits i den mening som avses i artikel 900.1 i tillämpningsföreskrifterna [24]. Eftersom varorna inte kan återfinnas och det är objektivt omöjligt att tillämpa den förmånliga regleringen i artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna, skall de relevanta bestämmelserna i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna enligt sökanden ges en vidsträckt tolkning med resultat att ansökan skall tas upp och ärendet överlämnas till kommissionen. Denna sökandens uppfattning förefaller prima facie inte helt sakna fog.

23 — Se den snäva tolkning som domstolen har gjort i den tidigare nämnda domen i målet Esercizio Magazzini Generali (se ovan fotnot 21).

24 — Sökanden antar för övrigt att de stulna cigarretterna sannolikt ingår i de stora mängder illegalt importerade cigarretter som påträffats och tagits i beslag i Tyskland.

40. Klart ohållbart är däremot sökandens påstående att de försvunna cigarretterna inte har varit en handelsvara, eftersom det varit omöjligt att överföra dem till fri omsättning på marknaden, och att uppbörd av tull därför inte kan komma i fråga. Som den franska regeringen, den italienska regeringen och kommissionen med rätta har gjort gällande förvandlades de stulna cigarretterna genom stölden inte automatiskt till icke tullpliktiga handelsvaror. Domstolen har uttryckligen fastställt, att det "vid stöld skall antagas att varan har kommit i fri omsättning inom gemenskapen" [25].

41. I detta mål, som syftar till att få fram en riktig tolkning av artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna, har sökanden emellertid, enligt min mening oriktigt, påstått att den till sökandens förfång begångna stölden utan vidare motiverar eftergift av den påförda tullen. Felaktig är emellertid också den franska regeringens och den italienska regeringens åsikt att stölden av varorna, även om den inte är en följd av att bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas sökanden, under inga förhållanden kan anses vara en "särskild situation" enligt artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna, eftersom en sådan omständighet enligt hittills tillämpad rättspraxis och annan praxis inte berättigar till eftergift av påförd tull av billighetsskäl. Det ankommer på kommissionen att inom ramen för förfarandet enligt artikel 907 i tillämpningsföreskrifterna avgöra, huruvida den till sökandens förfång begångna stölden i detta fall berättigar till eftergift av den påförda tullen. Den nationella tullmyndighetens avgörande av frågan om samma omständighet ger upphov till en särskild situation till följd av omständigheter under vilka bedrägeri eller klar försumlighet inte kan tillskrivas sökanden, är emellertid inte avhängigt av svaret på frågan om dessa omständigheter motiverar att kommissionen efterger tull. En sådan juridisk tankegång är metodiskt oriktig. I enlighet härmed skall den av sökanden påstådda betydelsen av stölden av varorna bedömas av de nationella tullmyndigheterna, som skall pröva ärendet i ljuset av den riktiga tolkningen av artikel 905.1 i enlighet med den analys som jag har gjort i det föregående.

42. Sökanden har vidare gjort gällande att de stulna varorna inte skulle ha kunnat försäkras mot risken för stöld. Jag kan inte på grundval av beskrivningen av de faktiska förhållandena i beslutet om hänskjutande bilda mig en entydig uppfattning om huruvida dessa uppfyller de i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna angivna villkoren för att ärendet skall överlämnas till kommissionen för avgörande. Jag har inte heller för avsikt att sätta mig i stället för de nationella myndigheter som enligt lag är behöriga att avgöra dessa frågor. Av praktiska skäl bör de nationella myndigheterna emellertid i vart fall pröva, om den omständigheten att varorna inte var försäkrade innebär att bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas sökanden; om så är fallet skall den aktuella ansökan utan vidare avslås. Däremot kan man enligt min mening inte utan vidare som grund för att avvisa denna omständighet, som sökanden har åberopat som skäl för att ärendet bör hänskjutas till kommissionen, åberopa att det — som den franska regeringen, den italienska regeringen och kommissionen med rätta har framhållit — endast föreligger

25 — Den nämnda domen i målet Esercizio Magazzini Generali (se ovan fotnot 21), punkt 14.

mycket liten sannolikhet för att kommissionen vid sin sakprövning under förfarandet enligt artikel 907 i tillämpningsföreskrifterna skulle finna att den påstådda omständigheten berättigar till eftergift av tull [26].

43. Ytterst svagt är enligt min mening sökandens påstående att det föreligger en "särskild situation" på grund av den särskilda risk som uppges vara förenad med att varorna förvarades i ett lager inom ett område som tidigare utgjordes av DDR. Detta argument, som hänför sig till verksamhetens samband med ett visst geografiskt område, skulle kunna åberopas av ett obestämt antal företagare som utövar samma verksamhet, vilket uppenbarligen begreppsmässigt utesluter att det föreligger en "särskild situation" enbart för den som gör ansökan [27].

44. Jag anser slutligen, i likhet med vad den franska regeringen, den italienska regeringen och kommissionen med rätta har hävdat, att den åberopade grunden att uppbörd av den påförda tullen kan omöjliggöra sökandens ekonomiska överlevnad inte kan anses ge upphov till en sådan särskild situation som berättigar till eftergift av tull; den tullskyldige kan endast beviljas vissa betalningslättnader i enlighet med artikel 229 och följande artiklar i gemenskapens tullkodex [28]. Av detta följer dock inte utan vidare att sökandens ekonomiska svårigheter inte skulle kunna utgöra en sådan "särskild situation" till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller försumlighet kan tillskrivas sökanden som avses i artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna. Frågan huruvida de nationella tullmyndigheterna på grundval av nämnda bestämmelse skall överlämna ärendet till kommissionen står därför fortfarande öppen.

45. Avslutningsvis kan konstateras att den hänskjutande domstolen endast kan få allmänna anvisningar avseende frågan huruvida de faktiska omständigheterna i det där anhängiga målet faller under artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna. Det skall dock understrykas, att de nationella myndigheterna vid sin prövning av ansökningar om eftergift av tull enligt artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna kan finna, att det av en samlad bedömning av de grunder och omständigheter som sökanden åberopat framgår att det eventuellt kan föreligga en "särskild situation", och att ärendet i alla tveksamma fall skall överlämnas till kommissionen.

26 — I sådana fall antas nämligen att sådana omständigheter hänger ihop med den företagarrisk som ingår i arten av den verksamhet som den tullskyldige utövar. I detta hänseende kan här nämnas tre domar av domstolen: för det första den i fotnot 8 nämnda domen i målet Schoellershammer, som gällde eftergift av en skuld på grund av att varor felaktigt deklarerats som varor avsedda att användas i tullfri omsättning; för det andra den i fotnot 21 nämnda domen i målet Hewlett Packard France, som gällde återbetalning av tull som de behöriga myndigheterna själva påfört på grund av ett misstag som den tullskyldige rimligen inte kunde upptäcka; för det tredje den i fotnot 21 nämnda domen i målet CT Control (Rotterdam) och JCT Benelux, som avsåg återbetalning av tull på grund av att ursprungsintyget senare återkallades av den behöriga tullmyndigheten. I domen i målet Hewlett Packard France fastställde domstolen dock att de särskilda omständigheter som låg till grund för misstaget eventuellt kunde motivera återbetalning av tullen (ovan fotnot 21, punkt 47).

27 — Se i fråga om detta domstolens dom av den 26 mars 1987 i mål 58/86, Coopérative agricole d'approvisionnement des Avirons (REG 1987, s. 1525), särskilt punkt 22. I det målet hade sökanden som stöd för eftergift av återbetalning av tull åberopat de särskilda förhållanden som gällde för import av majs till ön Réunion; domstolen ogillade påståendet i fråga.

28 — Som kommissionen, den franska regeringen och den italienska regeringen med rätta har anfört, har domstolen redan i den i fotnot 21 nämnda domen i målet Van Gend & Loos behandlat en liknande fråga. I den domen fastställdes att påståendet att sökandena inte kunde övervältra sin förlust på sina uppdragsgivare, eftersom dessa gått i konkurs, inte berättigade sökandena till eftergift av påförd tull (punkt 16).

## VII — Förslag till avgörande

46. På grund av det anförda föreslår jag att tolkningsfrågorna skall besvaras på följande sätt:

1) När villkoren för återbetalning eller eftergift av importtullar som föreskrivs i artikel 900.1 — för de fall då varorna stulits — och i artiklarna 899 och 904 i allmänt avseende i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, inte är uppfyllda, skall de nationella myndigheterna pröva en ansökan om eftergift av tull mot bakgrund av artikel 905.1 i förordningen.

2) Att situationen för den som har ansökt om eftergift av tull och påstått att tullpliktiga varor har blivit stulna inte faller inom tillämpningsområdet för artikel 900.1 a i tillämpningsföreskrifterna utesluter inte nödvändigtvis möjligheten att de faktiska omständigheterna likväl kan anses "ge upphov till en särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga" i den mening som avses i artikel 905.1 i förordningen.

3) Vid prövning av en ansökan om eftergift av importtullar enligt artikel 905.1 i tillämpningsföreskrifterna skall de nationella tullmyndigheterna avgöra om de grunder som har åberopats i det konkreta fallet "kan ge upphov till en särskild situation till följd av omständigheter under vilka inget bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas personen i fråga" och, om de finner att så är fallet, överlämna ärendet till kommissionen. I situationer som i sig själva inte är av någon särskild karaktär, som inte är fullt motiverade eller som är en följd av omständigheter under vilka bedrägeri eller klar försumlighet kan tillskrivas den berörda personen är ett överlämnande av ärendet till kommissionen inte berättigat, utan ansökan skall avslås. De nationella tullmyndigheterna får dock inte avslå en ansökan endast på den grunden att de omständigheter som sökanden åberopar enligt deras uppfattning inte ger upphov till en särskild situation som berättigar sökanden till eftergift eller återbetalning av påförda importtullar.