FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

fremsat den 23. september 1999 *

1. Ved stævning indleveret i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) har Kommissionen anmodet Domstolen om at fastslå, at Forbundsrepublikken Tyskland (herefter »BRD«) har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten og til Kommissionens forordning (EØF) nr. 2252/90 af 31. juli 1990 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2060/90 om overgangsforanstaltninger i samhandel med Den Tyske Demokratiske Republik (herefter »DDR«) inden for landbrugs- og fiskerisektoren [1].

Kommissionen har navnlig anført, at BRD ophævede toldkontrollen ved grænsen til DDR for tidligt og undlod at opkræve importafgift af et parti smør, der blev indført fra DDR.

De relevante retsregler

2. Samhandelen mellem DDR og BRD var på det tidspunkt, hvor begivenhederne indtraf, underlagt reglerne i Staatsvertrag (statstraktaten om den økonomiske, monetære og sociale union) af 18. maj 1990, som trådte i kraft forud for den politiske forening af de to Tysklande den 3. oktober 1990. Ved denne traktat forpligtede DDR sig til at fastlægge de regler, der skulle danne grundlag for markedsøkonomien. Samhandelen med BRD blev for så vidt angår varer fremstillet i DDR betragtet som regional samhandel. Hvad forbindelserne med Fællesskabet angår tillod DDR fri adgang af fællesskabsvarer fra den 1. juli 1990 efter et gensidighedsprincip. Over for tredjelande skulle der anvendes de samme toldprocedurer som dem, der gjaldt i BRD. DDR forpligtede sig endvidere til gradvis at gennemføre Fællesskabets toldordning og til at overtage den fælles toldtarif. På landbrugsområdet forpligtede DDR sig til at indføre en ordning baseret på prisstøtte og beskyttelsesforanstaltninger ved de ydre grænser, der svarede til ordningen i den fælles landbrugspolitik.

3. Hvad Fællesskabets lovgivning angår bemærkes indledningsvis, at der i henhold til artikel 1, litra c), og artikel 14, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 804/68 af 27. juni 1968 om den fælles markedsord-

* Originalsprog: italiensk.

1 — EFT L 203, s. 61.

ning for mælk og mejeriprodukter [2] opkræves en importafgift ved indførsel af smør til Fællesskabet. Denne afgift blev imidlertid på visse betingelser, der beskrives nærmere i det følgende, suspenderet for så vidt angår indførsel til DDR. Rådet og Kommissionen udstedte i juli 1990 en række forordninger, der er relevante i denne forbindelse. Disse forordninger skulle gælde i overgangsperioden forud for unionen mellem DDR og BRD og følgelig også for gennemførelsen af den samlede fællesskabsret i de delstater, der udgjorde det tidligere DDR.

4. Der er først og fremmest tale om Rådets forordning (EØF) nr. 1794/90 af 28. juni 1990 om overgangsforanstaltninger i samhandelen med Den Tyske Demokratiske Republik [3]. Denne forordnings første og tredje betragtning har følgende ordlyd:

»Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tyske Demokratiske Republik har indgået en traktat (Staatsvertrag) om omgående indførelse af en monetær union og gradvis integration af Den Tyske Demokratiske Republik i Forbundsrepublikken Tysklands økonomiske og sociale system og i Fællesskabets retsorden forud for den formelle forening af de to Tysklande.«

»I tiden forud for de to landes forening bør retsforskrifterne vedrørende samhandelen mellem Den Tyske Demokratiske Republik på den ene side og Forbundsrepublikken Tyskland og Fællesskabets øvrige medlemsstater på den anden side orienteres i retning af fri adgang for fællesskabsvarer til Den Tyske Demokratiske Republik og en tilsvarende adgang for dette lands varer til Fællesskabet«.

5. I samme forordnings artikel 1, stk. 1, bestemmes følgende: »Det kan efter fremgangsmåden i artikel 4 besluttes i Fællesskabets samhandel med Den Tyske Demokratiske Republik at suspendere anvendelsen af told ... i det omfang, Kommissionen konstaterer, at betingelserne i artikel 2 er opfyldt.«

Det præciseres imidlertid i samme artikels stk. 3, første punktum, at »denne forordning ... ikke [finder] anvendelse på de i bilag II til traktaten anførte landbrugsprodukter«. Mælk og mejeriprodukter, hvilket også omfatter den her omhandlede importvare, er nævnt i kapitel 4 i listen i dette bilag.

2 — EFT L 148, s. 13.
3 — EFT L 166, s. 1.

Kommissionen kan i medfør af artikel 2 i forordning nr. 1794/90 træffe de fornødne gennemførelsesforanstaltninger, hvis DDR dels »i sin samhandel med tredjelande indfører den fælles toldtarif ... eller — bl.a. i de i stk. 2 nævnte tilfælde — foranstaltninger, der sikrer, at de af Fællesskabet fastsatte bestemmelser over for tredjelande ikke omgås«, dels »træffer eller er i færd med at træffe foranstaltninger, der sikrer fri adgang for fællesskabsvarer«.

6. Kommissionen har på grundlag af de ovenfor anførte regler udstedt forordning (EØF) nr. 1795/90 af 29. juni 1990 om gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 1794/90 [4]. Eftersom »de betingelser, som er nævnt i artikel 2 i forordning (EØF) nr. 1794/90, er opfyldt« (tredje betragtning) for de produkter, der ikke hører under landbrugssektoren, bestemmes der følgende i artikel 2 i forordning nr. 1795/90:

»1. Ordningen med fællesskabsforsendelse gælder for varebevægelserne mellem Fællesskabet og Den Tyske Demokratiske Republik.

2. Ved anvendelsen af denne ordning betragtes 'Den Tyske Demokratiske Republik' som værende en del af Fællesskabet.

3. I henhold til denne artikel betragtes varebevægelserne mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tyske Demokratiske Republik som varebevægelser inden for en enkelt medlemsstats område.«

7. Overgangsordningen blev ved Rådets forordning (EØF) nr. 2060/90 af 16. juli 1990 om overgangsforanstaltninger for samhandelen med Den Tyske Demokratiske Republik inden for landbrug og fiskeri [5] udvidet, så den også gjaldt for landbrug og fiskeri. Eftersom DDR »i medfør af artikel 15 i 'Staatsvertrag'... på betingelse af gensidighed [suspenderer] afgiftsopkrævning og restitutionsydelse i varesamhandelen med Fællesskabet inden for landbruget« [6], og Fællesskabet derfor »bør fastsætte særlige regler for landbrugsprodukter, både uforarbejdede og forarbejdede, under hensyntagen til den ordning, som Den Tyske Demokratiske Republik har indført eller skal indføre« [7], bestemmes det i forordningens artikel 2, at »hvis Kommissionen ... konstaterer, at betingelserne i artikel 3 er opfyldt, suspenderes afgiftsopkrævning og anvendelse af andre afgifter ... i Fællesskabets samhandel med Den Tyske Demokratiske Republik«. Ifølge betingel-

4 — EFT L 166, s. 3.

5 — EFT L 188, s. 1.

6 — Tredje betragtning.

7 — Fjerde betragtning.

serne i artikel 3 skal DDR indføre mekanismer, der svarer til mekanismerne inden for den fælles landbrugs- og fiskeripolitik, og træffe foranstaltninger, der sikrer fri adgang for fællesskabsvarer.

8. Kommissionen har på grundlag af denne bestemmelse udstedt forordning nr. 2252/90. Eftersom »mekanismer i lighed med dem, der gælder i den fælles landbrugspolitik, vil blive anvendt i Den Tyske Demokratiske Republik«, og »Den Tyske Demokratiske Republik indrømmer EF-varer fri adgang til sit område på grundlag af gensidighedsprincippet« [8], konstaterer Kommissionen i forordningens artikel 1, stk. 1, »at betingelserne i artikel 3 i forordning (EØF) nr. 2060/90 er opfyldt for de i artikel 1 i nævnte forordning omhandlede produkter«, dvs. også for de produkter, der er tale om i den foreliggende sag. For at undgå misbrug og bevidst »omgåelse« af reglerne inden for varehandelen, følger det i øvrigt også af sidstnævnte forordning, at opkrævningen af importafgifter i samhandelen mellem DDR og Fællesskabet inden for landbrugs- og fiskerisektoren kun blev suspenderet, såfremt visse betingelser var opfyldt. I henhold til artikel 1, stk. 2, gjaldt denne suspension nemlig kun for produkter, der:

»— helt er fremstillet i Den Tyske Demokratiske Republik

— er indført og overgået til fri omsætning i Den Tyske Demokratiske Republik efter opkrævning af en afgift på EF-niveau

— er indført fra Fællesskabet og overgået til fri omsætning i Den Tyske Demokratiske Republik, uden at Fællesskabet har udbetalt eksportrestitutioner«.

9. Det fremgår endvidere af forordningens artikel 2, at bestemmelserne i artikel 2-5 i forordning nr. 1795/90 anvendes på de i artikel 1 i forordning nr. 2060/90 omhandlede produkters og varers — og dermed også på de her omhandlede produkters — bevægelser mellem Fællesskabet og DDR.

10. Hvad de gældende toldbestemmelser angår — og navnlig reglerne for en toldskylds opståen — defineres toldskyld i artikel 1, stk. 2, litra a), i Rådets forordning (EØF) nr. 2144/87 af 13. juli 1987 om toldskyld [9] som »en persons forpligtelse til at erlægge de importafgifter... eller eksportafgifter ... der i henhold til gældende bestemmelser gælder for varer, der er pålagt sådanne afgifter«. Det bestemmes i forordningens artikel 2, at toldskyld ved indførsel

8 — Anden betragtning.

9 — EFT L 201, s. 15.

opstår, når en importafgiftspligtig vare føres ind i Fællesskabets toldområde på ikke forskriftsmæssig måde. Ved indførsel på ikke forskriftsmæssig måde forstås enhver indførsel af varer i Fællesskabets område, der sker i strid med artikel 2 og 3 i Rådets forordning (EØF) nr. 4151/88 af 21. december 1988 om fastsættelse af bestemmelser, der skal finde anvendelse på varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde [10].

Der fastsættes følgende i sidstnævnte forordnings artikel 2: »Varer, der føres ind i Fællesskabets toldområde, er fra indførselstidspunktet undergivet toldmyndighedernes tilsyn.« Ifølge artikel 1, stk. 2, forstås der ved toldmyndighedernes tilsyn »enhver handling, som disse myndigheder generelt udfører for at sikre overholdelsen af toldforskrifterne og i givet fald de øvrige bestemmelser, der finder anvendelse på varer, som føres ind i Fællesskabets toldområde«. I artikel 3, stk. 1, bestemmes der endvidere: »Varer, der føres ind i Fællesskabets toldområde, skal omgående af den person, der foretager denne indførsel ... befordres ... til et ... toldsted«. Ifølge stk. 2 hæfter »enhver person, som overtager transporten af varerne, efter at de er blevet ført ind i Fællesskabets toldområde ... for opfyldelsen af den i stk. 1 omhandlede forpligtelse.«

11. Afslutningsvis skal der også henvises til Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabets egne indtægter [11]. Det fremgår af denne forordnings artikel 1, at Fællesskabets egne indtægter — herunder landbrugsafgifterne — »stilles til rådighed for Kommissionen og kontrolleres i overensstemmelse med denne forordning«. Der præciseres følgende i artikel 2: »Ved anvendelsen af denne forordning foreligger der en fordring fra Fællesskabet ... så snart medlemsstatens kompetente tjenestegren har meddelt debitor det skyldige beløb. Denne meddelelse skal afgives under iagttagelse af alle relevante fællesskabsforskrifter, så snart debitor kendes, og når de kompetente administrative myndigheder kan beregne fordringens størrelse.« Det tilføjes i forordningens artikel 9, stk. 1, at »hver enkelt medlemsstat [fører] egne indtægter til kredit for den konto, som er oprettet med henblik herpå i Kommissionens navn hos medlemsstatens finansforvaltning eller hos det af medlemsstaten udpegede organ«. Endelig bestemmes der følgende i artikel 17, stk. 1: »Medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for, at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 konstaterede

10 — EFT L 367, s. 1.

11 — EFT L 155, s. 1.

fordringer, stilles til Kommissionens rådighed efter de i denne forordning indeholdte regler.« Der præciseres følgende i stk. 2, første punktum: »Medlemsstaterne er kun fritaget for at stille beløb svarende til de konstaterede fordringer til Kommissionens rådighed, såfremt disse beløb ikke har kunnet inddrives på grund af force majeure.«

Faktiske omstændigheder og administrativ procedure

12. Mellem den 15. og den 24. august 1990 blev der indført nogle partier smør, der var udført fra Nederlandene med ydelse af eksportrestitutioner, til DDR, hvorfra de straks blev sendt videre til BRD. De tyske myndigheder opkrævede ingen importafgift af de pågældende varer, da de blev indført til DDR.

13. Ved skrivelse af 22. juni 1994 underrettede Kommissionen de tyske myndigheder om, at betingelserne i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/90 ikke var opfyldt, eftersom der i medfør af de bestemmelser, der gælder for import af landbrugsprodukter på Fællesskabets område, skulle have været opkrævet importafgift, da DDR indførte de nævnte produkter. Kommissionen opfordrede derfor den tyske regering til senest den 15. september 1994 at betale den 12 684 000 DEM svarende til det beløb i importafgifter, der ikke var blevet opkrævet. Forbundsregeringen svarede, at den ikke havde pligt til at betale dette beløb, eftersom der efter dens opfattelse ikke var opstået nogen toldskyld, da varerne blev indført til landet. Den gjorde endvidere gældende, at skylden for Fællesskabets indtægtstab formentlig burde tillægges de nederlandske myndigheder, fordi de uretmæssigt havde udbetalt eksportrestitutioner for de pågældende partier smør.

14. Kommissionen mente ikke, at den tyske regerings argumenter var fyldestgørende, og indledte derfor traktatbrudsproceduren ved en åbningsskrivelse af 13. september 1995. Eftersom den tyske regering i en skrivelse af 12. januar 1996 fastholdt sin opfattelse, fremsatte Kommissionen den 30. oktober 1996 sin begrundede udtalelse, hvori den fastholdt, at den tyske regering havde tilsidesat sine forpligtelser med hensyn til opkrævning af importafgifter af landbrugsprodukter fra tredjelande. Da BRD ikke rettede sig efter den begrundede udtalelse inden for den fastsatte frist, anlagde Kommissionen denne sag den 2. oktober 1997.

Realiteten

Parternes argumenter

15. Kommissionen har gjort gældende, at der som fastlagt i de relevante fællesskabsregler skulle have været opkrævet toldafgifter af de omhandlede partier smør. Kommissionen har nærmere bestemt anført dels, at BRD undlod at opkræve den skyldige importafgift, da de pågældende

varer passerede grænsen, dels at enhver kontrol ved grænsen mellem de to Tysklande blev afskaffet på et tidspunkt, hvor der ifølge gældende lovgivning stadig skulle føres kontrol med indførslen af varer fra DDR.

16. Hvad det første anbringende angår har Kommissionen gjort gældende, at smør i henhold til bestemmelsen i artikel 14, stk. 2, i forordning nr. 804/68 er blandt de produkter, der skal opkræves importafgift af ved indførsel. Ifølge sagsøgeren var betingelserne for, at opkrævningen af importafgifter i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/90 kunne suspenderes, ikke opfyldt, da det nederlandske smør overskred grænsen til BRD. Det fremgår ganske vist af den nævnte bestemmelse, at afgiften kan suspenderes, såfremt det godtgøres, at produkterne »er indført fra Fællesskabet og overgået til fri omsætning i Den Tyske Demokratiske Republik, uden at Fællesskabet har udbetalt eksportrestitutioner«, men i den foreliggende sag var der, da de pågældende partier smør skulle eksporteres til DDR, blevet udbetalt restitutioner for dem i Nederlandene. Kommissionen har derfor konkluderet, at sagsøgte skulle have opkrævet importafgift og stillet beløbet til rådighed for Kommissionen i overensstemmelse med forordning nr. 1552/89.

17. Ifølge Kommissionen opstod der en toldskyld i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 1, stk. 2, litra a), i forordning nr. 2144/87, da varerne passerede grænsen mellem de to Tysklande. Ved indførslen af varerne på Fællesskabets område blev landbrugsafgifterne ikke betalt, og varerne blev derfor indført på ikke forskriftsmæssig måde til Fællesskabet. Som det fremgår af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1552/89 resulterede det i et indtægtstab for Fællesskabet, at toldskylden ikke blev inddrevet.

18. Kommissionen har endvidere bemærket, at det i denne sammenhæng er uden betydning, at der uretmæssigt var blevet udbetalt en eksportrestitution, da varerne blev eksporteret fra Nederlandene. Sagsøgeren mener nemlig, at selv om denne antagelse skulle være rigtig, og det var muligt at få beløbet tilbagebetalt via de nederlandske domstole, ville dette alligevel ikke fritage de tyske myndigheder for noget ansvar, eftersom bestemmelserne vedrørende eksport og import af landbrugsprodukter bygger på to uafhængige fællesskabsordninger, som følgelig bør adskilles skarpt fra hinanden. Der er derfor intet til hinder for, at begge tilsidesættelser af fællesskabsretten, dvs. den uretmæssige udbetaling af eksportrestitutionen og den manglende afgiftsopkrævning, forfølges samtidig.

19. Kommissionen har i øvrigt anført, at landbrugsafgifterne og eksportrestitutionerne ikke altid svarer til hinanden. Det er efter Kommissionens opfattelse tilfældet

i den foreliggende sag. Når der i henhold til artikel 1, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 2252/90 er en forbindelse mellem suspensionen af afgiften og tilbagebetalingen af den restitution, der er udbetalt forud for eksporten, så skyldes det efter Kommissionens opfattelse udelukkende de særlig forhold, der gjorde sig gældende som følge af, at der den 1. august 1990 blev oprettet en de facto landbrugsunion mellem DDR og Det Europæiske Fællesskab. Disse forhold indebar, at der i det tidligere DDR blev indført mekanismer, der svarede til mekanismerne inden for den fælles landbrugspolitik for at sikre, at fællesskabsvarer fik fri adgang til det østtyske marked. I den foreliggende sag vil der imidlertid ikke kunne indrømmes nogen særbehandling, eftersom de pågældende partier smør var blevet eksporteret fra Nederlandene til BRD via det tidligere DDR, og der uretmæssigt var udbetalt eksportrestitution for dem. Selv om restitutionen betales tilbage, betyder det ikke, at smørret efterfølgende kan betragtes som en vare, hvortil der ikke er ydet restitutioner.

20. Hertil har BRD anført, at der i modsætning til, hvad Kommissionen påstår, ikke er opstået nogen toldskyld i den foreliggende sag. BRD har gjort gældende, at det i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), i forordning nr. 2144/87, for at der kan opstå en toldskyld, kræves, ikke blot at der er tale om varer, som ifølge de relevante fællesskabsregler er importafgiftspligtige, men også at disse varer er ført ind på Fællesskabets område på ikke forskriftsmæssig måde. Efter BRD's opfattelse er der ikke sket nogen »ikke forskriftsmæssig indførsel« i den foreliggende sag, fordi der på det tidspunkt, hvor varerne blev ført ind på vesttysk område, ikke fandtes nogen fællesskabsregel eller national regel om, hvordan produkter af den pågældende art skulle toldbehandles, når de overskred grænsen mellem de to Tysklande. Forordning nr. 2252/90, der påberåbes af sagsøgeren, indeholder reelt ingen regel om, hvilken procedure der skal følges for de produkter, den finder anvendelse på. Forordningen foreskriver f.eks. ikke, hvilke kontrolforanstaltninger, medlemsstaterne skulle have truffet for at sikre, at der blev opkrævet landbrugsafgifter, hver gang der blev eksporteret produkter fra Fællesskabet, som der var udbetalt en eksportrestitution for, og disse produkter blev herefter indført til BRD. På daværende tidspunkt fandtes der ifølge sagsøgte ingen bestemmelse, som den erhvervsdrivende kunne tilsidesætte i forbindelse med indførslen af de pågældende produkter. Logisk set havde de tyske myndigheder derfor slet ikke pligt til at sikre, at der blev indbetalt landbrugsafgifter.

21. Sagsøgte har endvidere bemærket, at det samme, nemlig at der ikke fandtes nogen toldformaliteter, som skulle opfyldes ved indførslen af de pågældende produkter på vesttysk område, følger af de bestemmelser i forordning nr. 1795/90, som der henvises til i artikel 2 i forordning nr. 2252/90. Det fremgår af den førstnævnte forordnings artikel 2, stk. 1, at ordningen med fællesskabsforsendelse gælder for varebevægelserne mellem Fællesskabet og DDR, og i henhold til forordning nr. 2252/90 gælder denne ordning også for landbrugsprodukter. I modsætning til, hvad Kommissionen påstår, gjaldt bestemmelserne i de to forordninger imidlertid ikke for samhandelen mellem BRD og DDR,

men udelukkende for samhandelen mellem på den ene side DDR og på den anden side Fællesskabets øvrige medlemsstater. Det fremgår ifølge den tyske regering af den omstændighed, at der i artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1795/90, som der også henvises til i artikel 2 i forordning nr. 2252/90 for så vidt angår landbrugssektoren, præciseres følgende: »I henhold til denne artikel betragtes varebevægelserne mellem Forbundsrepublikken Tyskland og Den Tyske Demokratiske Republik som varebevægelser inden for en enkelt medlemsstats område.«

Sagsøgte har desuden bemærket, at det, eftersom der blev dannet en »de facto økonomisk union« mellem de to Tysklande, efter at Staatsvertrag trådte i kraft den 1. juli 1990, ikke var muligt at overtræde nogen regel om toldbehandling af varer ved grænsen. Uanset hvor varerne stammede fra, fandtes der ingen bestemmelse om toldbehandling eller toldkontrol, der gjaldt for de partier smør, som var bragt i fri omsætning på østtysk område, og som blev indført på vesttysk område i august 1990.

22. Kommissionen mener endvidere, at det også var i strid med fællesskabsretten, at toldkontrollen ved grænsen mellem de to Tysklande blev afskaffet for de varer, som i medfør af de påberåbte bestemmelser skulle have været pålagt importafgift. Indtil foreningen den 3. oktober 1990 var grænsen mellem BRD og DDR en af Fællesskabets ydre grænser, uanset at der i medfør af Staatsvertrag ensidigt var oprettet en monetær, økonomisk og social union mellem de to Tysklande. Ifølge forordning nr. 2252/90 forholdt det sig kun anderledes for de varer, der ikke kunne opkræves importafgift af, fordi de faldt ind under en af de tre kategorier, der er anført i artikel 1, stk. 2. BRD havde derfor afskaffet grænsekontrollen for tidligt.

Forordning nr. 2252/90 havde ifølge Kommissionen det udtrykkelige formål at forhindre, at der blev indført produkter til BRD, dvs. til Fællesskabets område, via DDR, uden at der blev opkrævet importafgift. Kommissionen har i den forbindelse henvist til ordlyden af forordningens femte betragtning, der er citeret ovenfor. Sagsøgeren finder det indlysende, at det var nødvendigt at opretholde toldforanstaltningerne for at kunne kontrollere, at betingelserne i forordningen var opfyldt, således at opkrævningen af importafgift kunne suspenderes for de varer, der kom fra DDR. De varer, der ikke faldt under de tre kategorier, skulle nemlig efter Kommissionens opfattelse have været pålagt importafgift i overensstemmelse med de generelle forskrifter, og toldkontrolforanstaltningerne var derfor stadig helt uundværlige. Fordi den samlede grænsekontrol blev afskaffet for tidligt, opstod der imidlertid en svaghed i det indre markeds beskyttelsessystem udadtil, som bevidst blev udnyttet i handelen med de pågældende varer, hvilket også fremgik af de undersøgelser toldpolitiet i Düsseldorf foretog i marts 1992. Kommissionen har derfor konkluderet, at BRD ved at afskaffe

toldkontrollen i forbindelse med samhandelen med de pågældende partier smør mellem de to Tysklande tilsidesatte fællesskabsretten og medvirkede til, at der ikke blev opkrævet de skyldige importafgifter, hvilket resulterede i et indtægtstab for Fællesskabet.

en medlemsstat eller DDR på den anden side.

Vurderingen af det påståede traktatbrud

23. BRD har hertil anført, at formålet med told- og landbrugsunionen mellem Fællesskabet og DDR netop var at give afkald på kontrol af varer, der overskred grænsen mellem de to Tysklande. Indførelsen af de facto unionen den 1. juli 1990 (og for landbrugsprodukter den 1. august 1990) var ikke blot et led i aftalen mellem de to Tysklande, men er også udtrykkeligt blevet krævet af Kommissionen under møderne mellem det tyske toldvæsen og Kommissionens tjenestemænd. Sagsøgte har endvidere bemærket, at det kun er enkeltpersoner, der kan pålægges forpligtelser på toldområdet, ikke stater. Staten kan derfor ikke tilpligtes at betale en toldskyld, fordi den har ophævet toldformaliteterne ved grænsen mellem de to Tysklande. Kommissionens påstand om, at BRD skulle have tilsidesat Fællesskabets forpligtelser, ligger derfor på et andet plan end den påståede toldskyld og kræver, at der er en retlig forbindelse mellem Fællesskabet på den ene side og

24. Før det vurderes, om Kommissionens anbringender er begrundede, vil jeg indledningsvis bemærke, at de omstændigheder, som de pågældende argumenter bygger på, er ubestridte. I august 1990 blev der indført nogle partier smør på vesttysk område, uden at der blev opkrævet nogen importafgift i medfør af de relevante fællesskabsbestemmelser inden for landbrugsprisordningen. Varerne kom fra DDR, der havde indført dem fra Nederlandene. I Nederlandene var der udbetalt eksportrestitutioner for dem. Striden mellem de to parter i sagen drejer sig om, hvorvidt forpligtelserne i traktaten og i Fællesskabets forordninger om samhandelen med landbrugsprodukter med tredjelande er blevet tilsidesat, fordi BRD undlod at opkræve landbrugsafgifter, da varerne blev indført på vesttysk område fra DDR. Hertil kommer — og efter min opfattelse skal dette anbringende under alle omstændigheder ses i sammenhæng med det første — påstanden om, at Fællesskabets bestemmelser vedrørende toldkontrol, herunder forordning nr. 4151/88, blev tilsidesat, fordi toldformaliteterne blev ophævet for tidligt. At formaliteterne blev ophævet var ifølge Kommissionen medvirkende til, at der ikke blev opkrævet de

afgifter, der skulle betales ved indførslen af de pågældende partier smør på Fællesskabets område.

25. Det må erkendes, at de fællesskabsforskrifter, der her er tale om, ikke er helt entydige, men jeg mener umiddelbart, at Kommissionens anbringender virker begrundede. Ifølge de relevante fællesskabsbestemmelser skulle der stadig foretages toldkontrol ved grænsen mellem de to Tysklande på det tidspunkt, hvor de omtvistede partier smør blev indført på vesttysk område. Før de fem delstater, der udgjorde det tidligere DDR, reelt blev indlemmet i BRD, hvilket skete, da unionstraktaten trådte i kraft i oktober 1990[12], måtte DDR i juridisk forstand betragtes som et tredjeland i forhold til Fællesskabet, hvilket havde en række åbenlyse konsekvenser for toldkontrollen i forbindelse med varetransporten over grænsen og dermed også for anvendelsen af bestemmelserne om opkrævning af landbrugsafgifter. Det var naturligvis ikke muligt at fravige den generelle ordning med hjemmel i ovennævnte Staatsvertrag, hvorved der oprettes en monetær, økonomisk og social union mellem de to Tysklande fra den 1. juli 1990. Formelt er der nemlig tale om en aftale, som er indgået mellem en medlemsstat og et tredjeland, og som ikke er forpligtende for Fællesskabet, for så vidt som det ikke er en af de kontraherende parter. At denne aftale træder i kraft kan følgelig ikke som sådan resultere i nogen ændring af Fællesskabets bestemmelser eller medføre nye forpligtelser for Fællesskabet. Alt taget i betragtning var forbindelserne mellem DDR og Fællesskabet stadig omfattet af de gældende fællesskabsregler, dvs. de generelle bestemmelser vedrørende import af landbrugsprodukter fra tredjelande.

26. Fællesskabet har ganske vist med baggrund i Staatsvertrag[13] og med henblik på udvidelsen af fællesskabsretten til de fem delstater i det tidligere DDR fastlagt en række overgangsbestemmelser, der for så vidt angår varer fra DDR i et vist omfang gør det muligt at dispensere fra den generelle ordning vedrørende toldbehandling af varer fra tredjelande. I medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 2060/90 suspenderes afgiftsopkrævning og anvendelse af andre afgifter og kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, der følger af den fælles ordning, for de landbrugsprodukter, der er omhandlet i EF-traktatens bilag II, hvis visse betingelser er opfyldt. Selv om Kommissionen i forordning nr. 2252/90 fastslog, at Rådets betingelser var opfyldt, begrænsede den herefter denne suspension, så den kun omfattede de produkter, der er nævnt i artikel 1, stk. 2, og navnlig de produkter, der »helt er fremstillet i Den Tyske Demokratiske Republik«, de produkter, der »er indført og overgået til fri omsætning i Den Tyske Demokratiske Republik efter opkrævning af en afgift på EF-niveau«, og endelig de produkter, der »er indført fra Fællesskabet og overgået til fri omsætning i Den Tyske Demokratiske Republik, uden at

12 — Det var først på dette tidspunkt, at fællesskabsretten i medfør af reglerne om traktaternes geografiske anvendelsesområde (EF-traktatens artikel 227 (efter ændring nu artikel 299 EF), EKSF-traktatens artikel 79 og Euratomtraktatens artikel 198) automatisk blev udvidet, så den også omfattede de nye områder.

13 — Aftalen nævnes således i første betragtning til forordning nr. 1794/90 og i tredje betragtning til forordning nr. 2060/90.

Fællesskabet har udbetalt eksportrestitutioner«.

I den foreliggende sag kan indførslen af de pågældende partier smør imidlertid ikke henføres under nogen af disse kategorier. Varerne blev ganske vist indført fra Fællesskabet (Nederlandene) og overgik til fri omsætning i DDR, men der var blevet udbetalt eksportrestitutioner for dem i Nederlandene. Det siger derfor sig selv, at de ikke var blandt de varer, der i henhold til artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/90 kunne fritages for importafgift.

27. Sagsøgte har imidlertid gjort gældende, at ovennævnte regler ikke finder generel anvendelse, men kun gælder for forbindelserne mellem DDR og Fællesskabets medlemsstater med undtagelse af BRD. Sagsøgte har med andre ord anført, at de gældende fællesskabsbestemmelser på det tidspunkt, hvor de omtvistede varer krydsede grænsen mellem de to Tysklande, ikke foreskrev toldformaliteter for varer, der overgik fra østtysk til vesttysk område. Dette følger efter sagsøgtes mening af følgende bestemmelse i artikel 2 i forordning nr. 2252/90: »Artikel 2 til 5 i forordning (EØF) nr. 1795/90 anvendes på de i artikel 1 i forordning (EØF) nr. 2060/90 omhandlede produkters og varers bevægelser mellem Fællesskabet og Den Tyske Demokratiske Republik« [14]. I denne bestemmelse henvises der navnlig til artikel 2, stk. 3, i forordning nr. 1795/90, hvoraf det fremgår, at varebevægelserne mellem BRD og DDR betragtes som varebevægelser inden for en enkelt medlemsstats område.

28. Jeg mener ikke, at den fortolkning af de gældende fællesskabsbestemmelser, der foreslås af sagsøgte, er korrekt. Der er tværtimod grund til at antage, at henvisningen i artikel 2 i forordning nr. 2252/90 til forordning nr. 1795/90 reelt kun vedrører de varer, der falder ind under kategorierne i den førstnævnte forordnings artikel 1, dvs. de varer, der ikke skal opkræves afgift af, når de overskrider grænsen mellem de to Tysklande. Overgangsordningen for samhandelen med landbrugs- og fiskeriprodukter mellem de to Tysklande var med andre ord strengere og mere restriktiv end den ordning, der i henhold til forordning nr. 1795/90 gjaldt for andre produkter. Som anført i præamblen til forordning nr. 2252/90 var formålet med at begrænse suspensionen af afgiftsopkrævningen — hvilket ikke skete i den generelle ordning vedrørende varebevægelserne mellem DDR og Fællesskabet, som gjaldt i overgangsperioden — at »undgå indførsel til Fællesskabet uden opkrævning af importafgiften for produkter, hvis prisniveau ikke ligger på linje med Fællesskabets prisniveau«. Det er ved nærmere betragtning netop det, der skete i den foreliggende sag, hvor varer, der stammede fra Fællesskabet, blev genindført

14 — Der er som bekendt tale om de landbrugsprodukter, der er anført i EF-traktatens bilag II, og om varer, der fremstilles af landbrugsprodukter.

til det fælles marked, samtidig med at der blev udbetalt eksportrestitution med henblik på markedsføring i et tredjeland, men ikke opkrævet landbrugsafgifter, da varerne blev ført ind på vesttysk område.

Hvis sagen skulle anskues anderledes, ville det svare til at tillægge forordningen to forskellige ordninger for de landbrugsprodukter, der importeres fra DDR. Den første ordning, der ville omfatte samhandelen mellem DDR og Fællesskabets medlemsstater med undtagelse af BRD, ville dels have medført, at opkrævningen af landbrugsafgifter blev suspenderet, og at ordningen vedrørende intern fællesskabsforsendelse under visse omstændigheder som anført i artikel 1, stk. 2, skulle anvendes, dels at der skulle opkræves landbrugsafgifter, hvis disse omstændigheder ikke var til stede. Den anden ordning, der kun ville gælde for samhandelen mellem én af Fællesskabets medlemsstater (BRD) og DDR, ville have resulteret i, at alle varebevægelser — også for så vidt angår landbrugsvarer — skulle betragtes som varebevægelser inden for en enkelt medlemsstats område. Jeg mener imidlertid for det første, at en sådan skelnen skulle have fremgået klart af den forordning, som vedrører toldbehandling af landbrugsprodukter — og hvori der tværtimod udtrykkeligt henvises til varebevægelserne mellem Fællesskabet (som helhed) og DDR som uafhængigt internationalt retssubjekt. Dette kan imidlertid ikke udledes af en generel henvisning til en tidligere forordning. For det andet ville en sådan fortolkning definitivt kunne tømme bestemmelsen i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/90 for sit indhold, for så vidt som der slet ikke skulle opkræves landbrugsafgifter af alle de produkter, der blev indført fra DDR til BRD, når de overskred grænsen mellem de to Tysklande, og produkterne herefter, når de var bragt ind på Fællesskabets område, også ville være omfattet af reglerne om de frie varebevægelser, jf. EF-traktatens artikel 9 ff. (efter ændring nu artikel 23 ff., EF).

29. Jeg mener derfor, at henvisningen til artikel 2 i forordning nr. 1795/90 skal ses som en integrering af reglen i artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/90. Det skyldes, at ordningen vedrørende fællesskabsforsendelse for så vidt angår forbindelserne mellem Fællesskabet og DDR og den juridiske fiktion om, at de to Tysklande skal betragtes som én medlemsstat (hvilket ville betyde, at den pågældende samhandel ikke var omfattet af ordningen vedrørende intern forsendelse), selvsagt kun kan gælde for de produkter, for hvilke opkrævningen af afgifter suspenderes ved indførslen til DDR, dvs. de produkter, der helt er fremstillet i DDR, er indført eller overgået til fri omsætning i DDR efter opkrævning af en afgift på EF-niveau, eller som er indført fra Fællesskabet og overgået til fri omsætning i DDR, uden at der er udbetalt eksportrestitutioner. De produkter, der ikke hører under de tre ovennævnte kategorier, skal der opkræves landbrugsafgifter af, når de

føres ind i Fællesskabet (som helhed) fra DDR.

30. Sagsøgtes påstand om, at forordning nr. 2252/90 ikke indeholder nogen bestemmelse om, hvilken procedure der skal følges i forbindelse med toldbehandlingen af de varer, den finder anvendelse på, er ikke relevant. Det fremgår klart af den omstændighed, at der ifølge denne forordning, der på visse betingelser giver mulighed for at suspendere afgiftsopkrævningen i forbindelse med overførsel af landbrugsprodukter fra DDR til BRD, kun kan dispenseres fra de generelle regler i forbindelse med toldbehandling af landbrugsprodukter fra tredjelande. Det er indlysende, at de generelle regler fortsat gælder uden for den pågældende undtagelsesbestemmelses anvendelsesområde.

31. Det skal tilføjes, at selv om de eksportrestitutioner, der uretmæssigt er udbetalt i en anden medlemsstat (i dette tilfælde Nederlandene) betales tilbage, ændrer det intet ved den omstændighed, at BRD har overtrådt Fællesskabets bestemmelser vedrørende toldformaliteter i forbindelse med indførsel af varer fra tredjelande. Sagsøgte har navnlig henvist til, at en nederlandsk domstol har opretholdt de nederlandske myndigheders afgørelse om, at de eksportrestitutioner, der med urette blev udbetalt i forbindelse med eksporten, skulle betales tilbage.

Denne indsigelse tilbagevises klart af det følgende. Det følger ganske vist af de regler, der er fastlagt i forordning nr. 2252/90, at afgiftsopkrævningen kun kan suspenderes, hvis der ikke forinden er udbetalt eksportrestitution til de samme varer, men det betyder ikke, at medlemsstatens handlemåde efterfølgende kan gøres lovlig, blot fordi de fejlagtigt udbetalte restitutioner flere år senere betales tilbage. Påstanden om, at BRD har tilsidesat fællesskabsretten, sigter mod et bestemt tidspunkt, nemlig det tidspunkt hvor de omtvistede varer, uanset at de ikke kunne henføres under de kategorier, der er nævnt i forordning nr. 2252/90, blev indført på BRD's område, uden at BRD sørgede for, at der blev indbetalt toldafgifter. Selv om de beløb, der uretmæssigt blev udbetalt i form af restitutioner i forbindelse med eksporten af den pågældende vare, betales tilbage, ændrer det intet ved, at BRD på daværende tidspunkt handlede i strid med fællesskabsretten.

I den forbindelse bemærkes — som svar på BRD's argument om, at der, når det beløb, der uretmæssigt var udbetalt i Nederlandene i forbindelse med eksporten, var betalt tilbage, ikke længere var tale om noget indtægtstab for Fællesskabet — at når Domstolen som et led i overtrædelsesproceduren i henhold til traktatens artikel 169 har fastslået, at medlemsstaten har tilsidesat en fællesskabsforpligtelse, skal denne medlemsstat bestemme, hvilke foranstaltninger der i den konkrete sag bør træffes for at fuldbyrde denne dom. I den foreliggende sag resulterede BRD's tilsidesættelse af fællesskabsretten ganske rigtigt i et indtægtstab for Fællesskabet. Det er imidlertid den pågældende medlemsstat, der

skal afgøre, om det er nødvendigt for at fuldbyrde Domstolens dom korrekt, at de landbrugsafgifter, der ikke blev opkrævet ved indførslen af de pågældende partier smør fra et tredjeland, indbetales til Kommissionen [15]. Kommissionen kan også undersøge og eventuelt indlede en ny overtrædelsesprocedure i medfør af EF-traktatens artikel 171 (nu artikel 228 EF) over for medlemsstatens afgørelse af, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at fuldbyrde Domstolens dom. Efter min opfattelse tilkommer det derfor ikke denne retsinstans at tage stilling til de konkrete følger af en dom, hvori det fastslås, at BRD har tilsidesat fællesskabsretten.

32. Jeg mener endvidere også, at Kommissionen må gives medhold i sit andet anbringende. Det bemærkes, at Kommissionen har anført, at BRD ophævede toldformaliteterne for tidligt for de varer, som der i henhold til forordning nr. 2252/90 skulle opkræves importafgift af. Den tyske regering har hertil svaret, at toldformaliteterne blev ophævet, fordi der blev oprettet en de facto told- og landbrugsunion mellem de to Tysklande den 1. juli 1990, hvor Staatsvertrag trådte i kraft. Hertil skal blot bemærkes, at en medlemsstat ikke kan begrunde, at den har tilsidesat en forpligtelse efter fællesskabsretten, ud fra en ensidig handling i international sammenhæng (her at der blev indgået en aftale med DDR, som indtil den 3. oktober 1990 blev betragtet som et tredjeland). Eftersom samhandelen med landbrugsprodukter mellem BRD og DDR også faldt ind under anvendelsesområdet for de særlige foranstaltninger, der blev truffet ved forordning nr. 2252/90, må det konkluderes, at det tydeligvis var nødvendigt for at kunne iværksætte forskrifterne i denne forordning korrekt — og navnlig for at kunne kontrollere, at varerne svarede til de tre kategorier, der er anført i artikel 1, stk. 2, og at afgiftsbetalingen derfor kunne suspenderes — at Fællesskabets beskyttelsesmekanismer ved de ydre grænser blev opretholdt i overensstemmelse med de relevante forordninger. BRD skulle med andre ord have foretaget den fornødne toldkontrol for at sikre, at varer, der ikke faldt ind under anvendelsesområdet for forordning nr. 2252/90, ikke kunne indføres på Fællesskabets område, uden at der blev opkrævet landbrugsafgifter, og dette gjaldt også for samhandelen mellem de to Tysklande.

Sagsøgtes bemærkninger om, at Kommissionen havde givet de tyske myndigheder det indtryk, at de handlede lovligt, navnlig da de reelt afskaffede toldformaliteterne i forbindelse med transporten af varer over grænsen mellem de to Tysklande, er også irrelevante. Selv om det antages, at visse af Kommissionens tjenestemænd på de møder, sagsøgte har henvist til, skulle have udtalt sig om, hvorvidt de tyske myndigheders handlemåde var lovlig — her er der imidlertid tale om forhold, der ikke er tilstræk-

15 — Det bemærkes, at Kommissionen med rette ikke anmodede Domstolen om at pålægge BRD at betale de beløb, der ikke var opkrævet, men blot anmodede den om at fastslå, at BRD havde tilsidesat sine forpligtelser efter fællesskabsretten. Jeg mener nemlig, at det ligger uden for sagens rammer at vurdere, om medlemsstaten ifølge reglerne i de forordninger, der nævnes i sagsfremstillingen, har pligt til selv at indbetale de beløb, den erhvervsdrivende skulle have betalt i forbindelse med indførslen af de pågældende produkter, til Kommissionen.

kelig klarlagt, og som under alle omstændigheder anfægtes af sagsøgeren — skal det, som Domstolen har fastslået i flere tidligere domme, bemærkes, at »bortset fra de tilfælde, hvor Kommissionen udtrykkeligt er blevet tillagt sådanne beføjelser, kan den ikke give garantier vedrørende en bestemt handlemådes forenelighed med traktaten« [16]. Dette gælder både for enkeltpersoners og medlemsstaters handlemåde.

33. Sammenfattende mener jeg, at de forordninger, der gjaldt for samhandelen med landbrugsprodukter med DDR i perioden umiddelbart forud for DDR's optagelse i BRD, skulle have været anvendt i samtlige medlemsstater, herunder også i BRD. Det fremgår intetsteds af disse forordninger, at BRD ikke havde pligt til at anvende dem. Den omstændighed, at der, som BRD har gjort gældende, på det tidspunkt hvor begivenhederne indtraf, ikke længere blev foretaget kontrol ved grænsen mellem de to Tysklande, er fuldstændig irrelevant. Der er tværtimod tale om en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som gjorde det muligt ikke at opkræve den skyldige importafgift for de pågældende varer. Det siger også sig selv, at BRD ikke, fordi aftalen mellem de to Tysklande var trådt i kraft, kunne fritages for sine forpligtelser over for Fællesskabet. Indtil den politiske forening den 3. oktober 1990 blev grænsen mellem de to Tysklande betragtet som en af Fællesskabets ydre grænser, selv om den var omfattet af særlige regler. BRD burde i medfør af forordning nr. 2252/90 have sikret sig, at de produkter, der blev ført ind i landet via DDR, opfyldte betingelserne for, at afgiftsopkrævningen kunne suspenderes. Det nederlandske smør skulle have været pålagt importafgift, fordi der var tale om et produkt, som blev indført fra Fællesskabet og overgik til fri omsætning i DDR, efter at der var blevet udbetalt en eksportrestitution for det. Den omstændighed at restitutionerne er blevet tilbagebetalt i oprindelseslandet er uden betydning for, om BRD har gjort sig skyldig i en overtrædelse. BRD tilsidesatte nemlig sine forpligtelser på det tidspunkt, hvor produkterne overskred grænsen mellem de to Tysklande.

Jeg finder derfor, at Kommissionens påstand om, at det ikke var acceptabelt, at enhver toldkontrol blev afskaffet ved grænsen mellem de to Tysklande, bør tages til følge. BRD har således tilsidesat fællesskabsretten ved at afskaffe kontrollen for tidligt ved en grænse, der stadig blev betragtet som en af Fællesskabets ydre grænser, hvilket også var i strid med bestemmelserne i artikel 1, 2 og 3 i forordning nr. 1795/90, hvortil der henvises i artikel 2 i forordning nr. 2252/90. Det er kun i forbindelse med ordningen vedrørende fællesskabsforsendelse og udelukkende med hensyn til toldbehandlingen af varer, som der i medfør af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 2252/90 ikke skal betales importafgift af, at BRD og DDR betragtes som én medlemsstat.

16 — Dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 136, og af 22.4.1999, sag C-340/96, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 2023, præmis 31.

Forslag til afgørelse

34. Kommissionen bør under hensyn til ovenstående gives medhold i sagen. Jeg foreslår derfor, at Domstolen:

— fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EF-traktaten,

a) idet den i strid med artikel 2 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2252/90 af 31. juli 1990 om gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2060/90 om overgangsforanstaltninger i samhandel med Den Tyske Demokratiske Republik inden for landbrugs- og fiskerisektoren har tilladt, at varer fra Den Tyske Demokratiske Republik, for hvilke der var blevet ydet en eksportrestitution i en anden medlemsstat, kunne indføres på vesttysk område, uden at der blev opkrævet en importafgift svarende til Fællesskabets prisniveau, og

b) idet den har ophævet alle toldformaliteter i samhandelen mellem de to Tysklande og ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger til anvendelse af forordning nr. 2252/90,

— pålægger Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger.