FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 26. september 1996 *

Indledning

1. De foreliggende sager er opstået som følge af, at de italienske toldmyndigheder har efteropkrævet told på tunfisk i olivenolie, der blev importeret fra Spanien til Italien i 1991 og 1992. Problemet om, hvorvidt der inden for den relevante periode skulle have været opkrævet told af fiskerivarer, der blev indført fra Spanien til området for det tidligere Fællesskab, bestående af ti medlemsstater (herefter »De Ti«), rejser spørgsmål om fortolkningen af akten vedrørende Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af Fællesskaberne og en senere udstedt forordning om afskaffelse af en vis overgangstold. For det tilfælde, at der oprindeligt skulle have været erlagt told, anmodes Domstolen om at fortolke Fællesskabets regler om efteropkrævning af sådanne toldafgifter.

Retlig baggrund

2. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 3835/90 af 20. december 1990 om ændring af forordning (EØF) nr. 3831/90, (EØF) nr. 3832/90 og (EØF) nr. 3833/90 for så vidt angår den generelle toldpræferenceordning for visse varer med oprindelse i Bolivia, Columbia, Ecuador og Peru [1] blev tolden for de varer med oprindelse i de nævnte lande, som er nævnt på listen i forordningens bilag, fuldstændig suspenderet. På denne liste er bl. a. nævnt »fisk, tilberedt eller konserveret« (pos. 1604).

3. Kommissionens forordning (EØF) nr. 3416/91 af 25. november 1991 om visse resttoldsatser, der anvendes i 1991 som led i gradvise nedsættelser i henhold til akten vedrørende Spaniens og Portugals tiltrædelse (herefter »forordningen«) [2], blev udstedt i medfør af artikel 75, nr. 4, og artikel 243, nr. 4, i akten om Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse af Fællesskaberne (herefter »tiltrædelsesakten« eller »akten«) [3]. Det udtales i tredje betragtning til forordningen, at »landbrugsprodukter afsendt fra Spanien og Portugal ikke skal have en mindre gunstig behandling end samme produkter, der er anført i bilaget til forordning (EØF) nr. 3835/90, og som har

1 — EFT L 370, s. 126.
2 — EFT L 324, s. 11.
3 — EFT 1985 L 302, s. 23.

* Originalsprog: engelsk.

oprindelse i Bolivia, Columbia, Ecuador og Peru«. Således indeholder forordningens artikel 1 følgende bestemmelse:

»1. De resttoldsatser, der anvendes ved indførsel til De Ti ifølge tiltrædelsesaktens artikel 75, nr. 1, og artikel 243, nr. 1, suspenderes fuldstændigt indtil den 31. december 1991 for de landbrugsprodukter, der er anført i bilaget til forordning (EØF) nr. 3835/90.

Den i første afsnit omhandlede suspension omfatter ikke de produkter i kapitel 15 i den kombinerede nomenklatur, der er omhandlet i tiltrædelsesaktens artikel 94, stk. 1.

2. Såfremt satserne i den fælles toldtarif på ny skal suspenderes for de produkter med oprindelse i Bolivia, Columbia, Ecuador og Peru, som er anført i bilaget til forordning (EØF) nr. 3835/90, finder stk. 1 tilsvarende anvendelse i hele suspensionsperioden.«

Kapitel 15 i den kombinerede nomenklatur vedrører olie og fedtstoffer af dyr, fisk og planter. Suspensionen af tolden for varer med oprindelse i de nævnte lande blev forlænget til den 31. december 1992 ved Rådets forordning (EØF) nr. 3587/91 af 3. december 1991 om forlængelse i 1992 af gyldigheden af forordning (EØF) nr. 3831/90, (EØF) nr. 3832/90, (EØF) nr. 3833/90 og (EØF) nr. 3835/90 om anvendelse af generelle toldpræferencer i 1991 for visse varer med oprindelse i udviklingslande [4].

4. Tiltrædelsesaktens artikel 75, nr. 1, fastsætter, at indførselstolden mellem De Ti og Spanien gradvis skal afvikles i overensstemmelse med den i bestemmelsen fastsatte tidsplan. Tiltrædelsesaktens artikel 243, nr. 1, indeholder en tilsvarende bestemmelse for Portugals vedkommende. Artikel 75, nr. 1, omfatter udelukkende »produkter, der ved indførsel fra tredjelande til Fællesskabet i dets nuværende sammensætning pålægges told«. Denne bestemmelse er imidlertid indeholdt i kapitel 3 i aktens fjerde del, hvilket kapitel ifølge overskriften vedrører »Landbruget«, og hvis første bestemmelse, artikel 67, stk. 1, lyder således:

»Dette kapitel vedrører landbrugsprodukter med undtagelse af varer henhørende under forordning (EØF) nr. 3796/81 om den fælles markedsordning for fiskerivarer«.

4 — EFT L 341, s. 1.

Ifølge tiltrædelsesaktens artikel 75, nr. 4, kan Kommissionen efter fremgangsmåden i »forordninger[ne] om fælles markedsordninger for landbrugsprodukter« [5], helt eller delvis suspendere told for produkter, der indføres fra Spanien til De Ti.

5. Overskriften til kapitel 4 i tiltrædelsesaktens fjerde del er »Fiskeri«. Aktens artikel 173 foreskriver, under fravigelse af artikel 31, at der i overensstemmelse med den heri fastsatte tidsplan skal ske en gradvis afvikling af told ved indførsel mellem Fællesskabet af De Ti og Spanien af de »fiskerivarer henhørende under pos. 0301, 0302, 0303, 0515 A, 1604, 1605 og 2301 B i den fælles toldtarif« [6]. Aktens artikel 360 indeholder en tilsvarende bestemmelse for Portugals vedkommende. Kapitel 4 indeholder ikke en tilsvarende suspensionsbemyndigelse som den i aktens artikel 75, nr. 4, indeholdte. Aktens artikel 33, som indeholdes i fjerde del, kapitel 1, der vedrører »Frie varebevægelser«, bestemmer dog bl. a., at »Rådet ... med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen helt eller delvis [kan] suspendere opkrævningen af told på varer indført fra Spanien«.

6. Artikel 38, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »EF-traktaten«) bestemmer således:

»Fællesmarkedet omfatter tillige landbruget og handelen med landbrugsvarer. Ved landbrugsvarer forstås jordbrugsprodukter, husdyrprodukter og fiskeriprodukter samt varer, der direkte er forbundet med disse produkter, og som har undergået en første bearbejdning.«

7. Artikel 5 i Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (herefter »forordningen om efteropkrævning«) [7] bestemmer:

»1. De kompetente myndigheder kan ikke foretage efteropkrævning, såfremt den import- eller eksportafgift, som senere viser sig at være mindre end den afgift, der

5 — Proceduren efter artikel 38 i Rådets forordning nr. 136/66/EØF af 22.9.1966 om oprettelse af en fælles markedsordning for fedtstoffer (EFT 1965-1966, s. 193) er i denne bestemmelse nævnt som eksempel. Artikel 38 fastsætter en fremgangsmåde for forvaltningskomitéen, hvorefter Rådet under visse omstændigheder kan tilsidesætte Kommissionens beslutning. Syvende betragtning til forordning nr. 3416/91 omhandler de berørte forvaltningskomitéers godkendelse af de toldsuspensioner til fordel for Spanien og Portugal, som fastsættes i denne forordning.

6 — Det er disse produkter, som er omfattet af det materielle anvendelsesområde for Rådets forordning (EØF) nr. 3796/81 af 29.12.1981 om den fælles markedsordning for fiskerivarer (EFT L 379, s. 1).

7 — EFT L 197, s. 1.

forskriftsmæssigt skulle have været opkrævet, er beregnet:

— enten på grundlag af bindende oplysninger fra de kompetente myndigheder selv,

— eller på grundlag af generelle bestemmelser, som senere er fundet ugyldige ved en retsafgørelse.

2. De kompetente myndigheder kan undlade at foretage efteropkrævning af import- eller eksportafgift, der ikke er opkrævet som følge af en fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået, og som debitor ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget, såfremt sidstnævnte i forbindelse med toldangivelsen har handlet i god tro og overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter.

Det fastlægges i de gennemførelsesbestemmelser, der vedtages efter den i artikel 10 anførte fremgangsmåde, i hvilke tilfælde første afsnit kan anvendes.«

8. Ved Rådets forordning (EØF) nr. 1715/90 af 20. juni 1990 om oplysninger fra medlemsstaternes toldmyndigheder vedrørende tarifering af varer i toldnomenklaturen [8] blev sådanne toldoplysninger tillagt bindende virkning, hvorfor denne forordning har betydning for artikel 5, stk. 1, i forordningen om efteropkrævning. Denne forordning blev med virkning fra den 1. januar 1994 afløst af Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks [9], men fandt anvendelse i den i sagerne relevante periode.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

9. Otte italienske selskaber, herunder Olasagasti & C. Srl, importerede mellem den 30. november 1991 og den 31. december 1992 tunfisk i olivenolie fra Spanien til Italien. Dette produkt henhører under pos. 1604 i den fælles toldtarif. Selskaberne blev ikke på det pågældende tidspunkt afkrævet told, da de italienske myndigheder var af den opfattelse, at tolden var blevet fuldstændig suspenderet ved forordningen. Denne opfattelse var kommet til udtryk i det ministerielle cirkulære nr. 6507/UCTD af 29. november 1991. I første omgang var de italienske myndigheder tilsyneladende i tvivl om denne opfattelse. Indførslerne blev nemlig ved et senere cirkulære af 30. december 1991 undergivet en ordning, hvorved toldekspeditionen

8 — EFT L 160, s. 1.
9 — EFT L 302, s. 1.

indtil videre blev suspenderet. Dette skete i medfør af en procedure, som var blevet indført ved artikel 164 i kongeligt dekret af 13. februar 1896 [10], hvorefter der skulle stilles sikkerhed for den ikke-opkrævede told, og som gav myndighederne mulighed for at opkræve tolden på et senere tidspunkt. Ved et efterfølgende cirkulære nr. 1014/UCTD af 22. februar 1992 blev det imidlertid bekræftet, at tolden var fuldstændigt og ubetinget suspenderet.

10. På foranledning af en forklarende note fra Kommissionens tjenestegrene (GD XXI, nr. 8836) af 14. oktober 1992 udstedte de italienske myndigheder et yderligere cirkulære — nr. 1632/III af 27. oktober 1992 — hvori det blev angivet, at suspensionsordningen ikke gjaldt for fiskerivarer. Begrundelsen herfor var, at tiltrædelsesaktens artikel 75, nr. 1, hvortil der henvises i artikel 1 i forordning nr. 3416/91, kun gælder for landbrugsprodukter og ikke for fiskerivarer. Herefter rejste toldmyndighederne i Ventimiglia og Genova [11] i 1993 krav over for selskaberne om betaling af told for de af dem indførte varer samt renter af den ikke-erlagte told.

11. De importerende selskaber anlagde herefter sag ved Tribunale di Genova til prøvelse af efteropkrævningen. De gjorde gældende, at udtrykket »landbrugsprodukter« i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 38 måtte fortolkes således, at det også omfatter fiskerivarer. Subsidiært anførte de, at de opfyldte betingelserne i artikel 5, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1697/79, hvorfor de ikke var forpligtet til at betale den ikke-opkrævede told.

12. Ved særskilte kendelser, afsagt mellem den 26. januar og den 30. marts 1995, udsatte Tribunale di Genova de for den verserende sager og forelagde i medfør af EF-traktatens artikel 177 i hver enkelt af sagerne Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Omfatter den toldsuspension for indførsel fra Spanien af de landbrugsprodukter, der er anført i bilaget til forordning (EØF) nr. 3835/90, og som blev indført ved artikel 1, stk. 1, i forordning (EØF) nr. 3416/91 af 25. november 1991, også indførsel af tunfisk i olivenolie hidrørende fra dette land?

2) Kan de kompetente toldmyndigheder i medfør af artikel 5, stk. 1 og 2, i forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979,

10 — *Gazzetta ufficiale* nr. 64 af 17.3.1896.

11 — Sagsøgeren i hovedsagen til sag C-148/95, Igino Mazzola, anførte i sit skriftlige indlæg, at sagen ligesom de øvrige forenede sager henhørte under myndighederne i Ventimiglia og ikke i Genova, som angivet i forelæggelseskendelsen.

som suppleret ved forordning (EØF) nr. 1715/90 af 20. juni 1990 og ved artikel 2 i forordning (EØF) nr. 2164/91 af 23. juli 1991 om gennemførelsesbestemmelser, foretage efteropkrævning af told, der ikke blev opkrævet på indførselstidspunktet, fordi tolden ansås for fuldstændig suspenderet på grund af en fejlagtig fortolkning af de gældende fællesskabsbestemmelser, men senere viste sig at skulle erlægges ifølge én anden fortolkning, som Kommissionen gav af de samme fællesskabsbestemmelser efter høring af sin Juridiske Tjeneste, når debitor har overholdt samtlige de for toldangivelsen gældende fællesskabsbestemmelser og tilsyneladende ikke har været bekendt med, at den fortolkning, som de italienske myndigheder i første omgang anlagde af fællesskabsbestemmelserne, var fejlagtig?«

13. De otte sager er blevet forenet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 16. juni 1995. Der er afgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagerne (på fælles vegne, bortset fra Igino Mazzola), samt af Den Italienske Republik og Kommissionen. Italien og Kommissionen har også afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 11. juli 1996.

Gennemgang

Første spørgsmål

14. Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at det første spørgsmål bør besvares bekræftende, hvorimod Italien og Kommissionen er af den opfattelse, at det bør besvares benægtende. Efter min opfattelse bør spørgsmålet besvares benægtende med den følge, at indførsler af tun i olivenolie i 1991-1992 fra Spanien til De Ti ikke var omfattet af den toldsuspension, der blev indført ved forordningens artikel 1, stk. 1.

15. Det fremgår klart af EF-traktatens artikel 38, at landbrugsvarer omfatter fiskerivarer. Forordningens artikel 1, stk. 1, vedrører »de landbrugsprodukter, der er anført i bilaget til forordning (EØF) nr. 3835/90«. Da forordning nr. 3835/90 blev udstedt i henhold til EF-traktaten, må de fiskerivarer, som er anført i bilaget til forordningen, anses for landbrugsprodukter i mangel af udtrykkelig modstående bestemmelse herom [12]. Dette

12 — Forordning nr. 3835/90 blev udstedt i henhold til EF-traktatens artikel 113. Da denne traktatbestemmelse ikke udtrykkeligt nævner landbrugsprodukter, må den uadskillelige sammenhæng mellem Fællesskabets interne og eksterne politik normalt føre til, at der, når det er nødvendigt at identificere landbrugsprodukter i forbindelse med eksterne handelsforanstaltninger, anvendes samme definition som inden for rammerne af EF-traktatens afsnit om landbrug.

resultat modsiges på ingen måde af tiltrædelsesakten, selv om overskrifterne til kapitel 3 og 4 i aktens fjerde del udelukker hinanden (»Landbrug« og »Fiskeri«). Artikel 67, stk. 1, anvender det utvetydige udtryk »landbruget« i samme betydning som traktatens artikel 38, men aktens fjerde del, kapitel 3, indfører en særlig ordning for en begrænset kategori af produkter, nemlig andre produkter end fiskerivarer. Landbrugsprodukter fra fiskeriet er undergivet den særlige ordning i kapitel 4 af aktens fjerde del [13].

16. Det er forskellen mellem de ordninger, der herved blev indført ved tiltrædelsesakten for forskellige typer af landbrugsprodukter, som er afgørende i disse sager. Aktens artikel 75, nr. 1, fastsætter de resttoldsatser, der anvendes på indførsler af landbrugsprodukter fra Spanien til De Ti, bortset fra fiskerivarer. Det er disse toldsatser, som blev suspenderet ved forordningens artikel 1, stk. 1. Det er uden betydning, at der ved tiltrædelsesaktens artikel 173 blev fastsat særlige resttoldsatser for de øvrige landbrugsprodukter, som er anført i bilaget til forordning nr. 3835/90, nemlig dem, der hidrører fra fiskeriet.

17. Sagsøgerne i hovedsagen har fremført et modargument på grundlag af tredje betragtning til forordningen, hvori der tales om det generelle formål med den pågældende politik, som var at undgå, at Spanien og Portugal blev behandlet ugunstigere end Bolivia, Columbia, Ecuador og Peru hvad angår indførsler til De Ti af de landbrugsprodukter, som er anført i bilaget til forordning nr. 3835/90. Jeg skal her først og fremmest påpege, at Domstolen lægger afgørende vægt på, at toldforskrifterne fortolkes helt strikte i overensstemmelse med deres ordlyd. Som Domstolen fastslog i dommen i sagen Ethicon [14], skal »beskrivelser af varer, for hvilke der er indrømmet toldsuspension, ... fortolkes på grundlag af objektive kriterier, som fremgår af deres ordlyd, ... [og de kan] ikke i strid hermed ... omfatte andre produkter, selv om sådanne produkter ikke i kraft af deres egenskaber eller anvendelse adskiller sig fra de produkter, der omfattes af suspensionen«.

18. Selv om det er fristende at basere sig på den udtalelse om den tilstræbte politik, som

13 — Disse begreber er anvendt noget løst. Nogle fiskerivarer, som ikke er omfattet af den fælles markedsordning, der blev oprettet ved forordning nr. 3796/81, såsom fedtstoffer og olie udvundet af fisk samt fraktioner deraf (KN-pos. 1503), er omfattet af tiltrædelsesaktens bestemmelser om »landbrug«. Dette bekræfter mit synspunkt om, at akten blot foretager en funktionel sondring mellem to grupper af landbrugsprodukter og ikke en principiel sondring mellem landbrugsprodukter, der hidrører fra landjorden, og fiskerivarer.

14 — Dom af 18.3.1986, sag 58/85, Sml. s. 1131, præmis 13.

er indeholdt i tredje betragtning til forordningen, er enhver mere vidtgående fortolkning af dennes artikel 1, stk. 1, end den, som ordlyden giver grundlag for, udelukket, da Kommissionens kompetence er begrænset til de landbrugsprodukter, som ikke er fiskerivarer. Forordningen blev udstedt i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 75, nr. 4 (og den tilsvarende bestemmelse vedrørende Portugal i aktens artikel 243, nr. 4). Den omstændighed, at der blev anvendt en særlig procedure for den ordning, som blev indført ved kapitel 3 i aktens fjerde del, er efter min opfattelse i sig selv tilstrækkeligt til at bekræfte den førnævnte bogstavelige fortolkning af forordningens artikel 1, stk. 1, hvorefter dennes anvendelsesområde er begrænset til de resttoldsatser, som er fastsat i dette kapitel. Efter min mening bekræftes denne opfattelse imidlertid helt utvivlsomt af den omstændighed, at Kommissionen ikke er tillagt nogen tilsvarende kompetence til at suspendere tolden i henhold til kapitel 4 i aktens fjerde del. En suspension af tolden på indførsler af fiskerivarer fra Spanien til De Ti ville på det pågældende tidspunkt have krævet en retsakt fra Rådet, vedtaget med kvalificeret flertal efter forslag fra Kommissionen. En retsakt fra Kommissionen kan ikke fortolkes således, at den griber ind i en anden institutions, f.eks. Rådets, kompetence alene med det formål at sikre en større gennemslagskraft af en politik, som Kommissionen ikke selv var kompetent til at forfølge med hensyn til de pågældende produkter [15]. Et sådant indgreb ville ikke være helt bagatelagtigt, men ville i betragtning af den generelle ordlyd af forordningens artikel 1, stk. 1, medføre, at bestemmelserne i et af tiltrædelsesaktens kapitler blev anvendt på hele den gruppe af landbrugsprodukter, som er reguleret af et andet kapitel.

Andet spørgsmål

19. Jeg skal herefter behandle spørgsmålet om, hvorvidt artikel 5, stk. 1 og 2, i forordningen om efteropkrævning finder anvendelse. Med undtagelse af Igino Mazzola, som udelukkende har påberåbt sig artikel 5, stk. 2, har sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at begge bestemmelser finder anvendelse. Kommissionen og Italien har gjort gældende, at stk. 1 ikke kunne finde anvendelse, og at Domstolen hvad angår anvendelsen af stk. 2 bør yde en vejledning i overensstemmelse med dens praksis på området, mens Italien har fremhævet visse af de særlige træk ved de foreliggende sager, som kan begrunde efteropkrævningen.

20. Efter omstændighederne i de foreliggende sager finder jeg det kun nødvendigt at gennemgå artikel 5, stk. 1, første led, i forordningen om efteropkrævning. Domstolen fastslog i Beirafrio-sagen [16], at forordning nr. 1715/90 [17] indeholder en udtømmende

15 — Jf. EF-traktatens artikel 4, stk. 1, andet led. Kommissionen kan ikke handle i stedet for Rådet uden udtrykkelig hjemmel hertil i EF-traktaten (eller, i det foreliggende tilfælde, i tiltrædelsesakten): Se dom af 9.8.1994, sag C-327/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3641, præmis 31.

16 — Dom af 8.4.1992, sag C-371/90, Sml. I, s. 2715, præmis 15.

17 — Forordningen er nævnt i fodnote 8.

opregning af de kategorier af retsakter fra medlemsstaternes kompetente myndigheder, som henhører under artikel 5, stk. 1, i forordningen om efteropkrævning. Da de foreliggende sager vedrører de italienske myndigheders opfattelse af, om en importtold var suspenderet, og ikke tariferingen af varer, kan artikel 5, stk. 1, første led, ikke finde anvendelse.

21. Selv om Domstolen skulle tiltræde det argument, som er fremført af visse af de sagsøgende selskaber, og hvorefter artikel 5, stk. 1, første led, finder anvendelse under andre omstændigheder, hvor de kompetente myndigheder efter national ret er bundet af de oplysninger, som de afgiver på toldområdet [18], giver dette ikke grundlag for at anvende bestemmelsen i betragtning af de omstændigheder, som foreligger i nærværende sager. Det fremgår nemlig — uanset at sagsøgerne i hovedsagen og Italien i deres indlæg var uenige om, hvorvidt de cirkulærer, som bestemte, at tolden på fiskerivarer fra Spanien var suspenderet i medfør af forordningen, havde bindende virkning — at cirkulærerne fandt generel anvendelse og ikke var rettet direkte til individuelle erhvervsdrivende. I dommen i sagen Behn Verpackungbedarf [19] fastslog Domstolen, at der var en væsentlig forskel mellem den terminologi, som var anvendt i første og andet led af artikel 5, stk. 1, i forordningen om efteropkrævning. Den udtalte således:

»Det må i den forbindelse fastslås, at fællesskabslovgiver med sondringen i denne bestemmelse mellem 'oplysninger', jf. artikel 5, stk. 1, første led, og 'generelle bestemmelser', jf. samme stykkes andet led, klart har angivet, at begrebet 'oplysninger' udelukkende omfatter oplysninger, de kompetente myndigheder har givet en bestemt erhvervsdrivende i et konkret tilfælde, men ikke oplysninger, der gives i en generel vejledning, der henvender sig til en ubestemt personkreds.

...

Det omhandlede retssikkerhedsprincip kan imidlertid kun gøres gældende af en afgiftspligtig, der kan henvise til oplysninger, han konkret har modtaget fra de myndigheder, han har henvendt sig til i et konkret tilfælde, men ikke af en afgiftspligtig, der henholder sig til en administrativ meddelelse af generel karakter, såsom den i hovedsagen omhand-

18 — Det var dette kriterium, som blev benyttet ved anvendelsen af artikel 5, stk. 1, i forordningen om efteropkrævning, før forordning nr. 1715/90 trådte i kraft; se Beirafrio-dommen, nævnt i fodnote 16, præmis 16 og 17.

19 — Dom af 28.6.1990, sag C-80/89, Sml. I, s. 2659, præmis 21-24.

lede brugstarif, der kun har rent vejledende betydning« [20].

22. Hvad angår artikel 5, stk. 2, i forordningen om efteropkrævning tilkommer det efter Domstolens faste praksis den nationale ret at anvende forordningens bestemmelser under hensyntagen til de faktiske omstændigheder i de konkrete sager [21]. De kompetente myndigheder er ikke efter toldekspeditionen berettiget til at træffe foranstaltninger til efteropkrævning af ikke-opkrævet told, hvis de tre betingelser i artikel 5, stk. 2, er opfyldt [22].

23. I det andet spørgsmål, som er forelagt af Tribunale di Genova, forudsættes det, at de pågældende erhvervsdrivende overholdt samtlige de for toldangivelsen gældende bestemmelser. Jeg skal derfor ikke opholde mig yderligere ved denne betingelse.

24. Den italienske regering har gjort gældende, at myndighederne på grund af de komplicerede retsforskrifter snarere var usikre om toldforskrifternes anvendelsesområde, end at de begik en egentlig fejl. Den har herved anført, at toldekspeditionsproceduren i første omgang indtil videre var blevet udsat. Hvis virkningen heraf var, at de pågældende erhvervsdrivende dermed måtte være klar over, at der kunne opkræves told inden for en vis rimelig periode efter den foreløbige toldekspedition, når det omtvistede spørgsmål var blevet afgjort, har regeringens argument en vis berettigelse, da ingen berettigede forventninger i så fald var blevet tilsidesat. Hvis virkningen af cirkulæret af 22. februar 1992 imidlertid var, at toldekspeditionen ikke længere var suspenderet, og at det bekræftedes over for de pågældende erhvervsdrivende, at myndighederne ikke ville tage skridt til at efteropkræve told for tidligere eller fremtidige indførsler af tun i olivenolie fra Spanien inden for den periode, hvor forordningen fandt anvendelse, må myndighederne antages at have begået en fejl i den betydning, som var forudsat i artikel 5, stk. 2, i forordningen om efteropkrævning. Det tilkommer dog naturligvis i sidste ende alene den nationale ret at vurdere, hvorledes den anvendte procedure fungerer.

25. Ved vurderingen af, om en fejl fra toldmyndighederne med rimelighed kunne forventes at være blevet opdaget af en afgiftsskyldner, og om denne har handlet i god tro, skal den nationale ret tage hensyn til »fejlens karakter, de pågældende erhvervsdrivendes erfaring og den agtpågivenhed, de har udvist« [23]. Jeg skal i den forbindelse gøre nogle bemærkninger om karakteren af den pågældende fejl. I fællesskabsretten omfatter begrebet »landbrugsprodukter« normalt også fiskerivarer. Udtalelsen i forordningens tredje betragtning vedrørende den anvendte politik er formuleret således, at den uden modifikationer gælder for de landbrugsprodukter, som er anført i bilaget til forordning nr. 3835/90, hvilken liste omfatter produkter såsom tilberedt og konserveret fisk. Forord-

20 — Dommens præmis 22 og 24.

21 — Se f.eks. dom af 26.6.1990, sag C-64/89, Deutsche Fernsprecher, Sml. I, s. 2535, den i fodnote 16 nævnte dom i Beirafrio-sagen, og dom af 16.7.1992, sag C-187/91, Belovo, Sml. I, s. 4937.

22 — Se dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, og af 23.5.1989, sag 378/87, Top Hit Holzvertrieb mod Kommissionen, Sml. s. 1359.

23 — Se f.eks. dom af 14.5.1996, forenede sager C-153/94 og C-204/94, Faroe Seafood m.fl., Sml. I, s. 2465, præmis 99, dom i sagen Deutsche Fernsprecher, nævnt i fodnote 21, præmis 24, og dom af 1.4.1993, sag C-250/91, Hewlett Packard France, Sml. I, s. 1819, præmis 22.

ningens artikel 1, stk. 1, er formuleret på tilsvarende måde. Det er først, når man ser på tiltrædelsesaktens artikel 75, at det bliver klart, at forordningen har en begrænset virkning. Den omstændighed, at den gradvise nedsættelse af resttoldsatserne i tiltrædelsesaktens artikel 75, nr. 1, er den samme som i aktens artikel 173, kunne få en almindelig læser af reglerne — ja, selv en erfaren erhvervsdrivende — til at tro, at der ved disse satser var indført en fælles ordning, som blev suspenderet ved forordningen. Efter min opfattelse var de retsregler, som er omhandlet i de foreliggende sager, næppe mindre komplicerede end dem, som var omhandlet i Weis-sagen, hvor Domstolen fastslog, at den af myndighederne begåede fejl på ingen måde var kendelig [24].

26. Også andre omstændigheder i sagerne godtgør, at spørgsmålet var kompliceret. Tribunale di Genova taler i sin forelæggelseskendelse om »de på området gældende bestemmelsers objektive tvetydighed«. Selv om jeg mener, at meningen med forordningens artikel 1, stk. 1, er klar, erkender jeg, at den kræver en nærlæsning, og at henvisningen til »de landbrugsprodukter, der er anført i bilaget til forordning (EØF) nr. 3835/90«, kan have givet anledning til misforståelser vedrørende dens materielle anvendelsesområde. Sagsøgerne i hovedsagen har således henvist til en dom fra Tribunale di Genova, som blev afsagt efter forelæggelseskendelsen, og hvori retten konkluderede, at spanske fiskerivarer var omfattet af toldsuspensionen inden for den i sagen omhandlede periode. Dette var også de italienske myndigheders foreløbige — og senere endelige — opfattelse over en periode på omkring et år. Den omstændighed, at de italienske myndigheder, efter først at have taget forbehold for deres stilling, i cirkulæret af 1992 bekræftede, at tolden var endeligt suspenderet, kan have dæmpet den tvivl, som godtroende erhvervsdrivende nærede om, hvilken toldordning der gjaldt for spanske fiskerivarer. Selv om det er omtvistet, nøjagtig hvilken retsvirkning der bør tillægges disse cirkulærer efter italiensk ret, udtales det i forelæggelseskendelsen, at de var bindende for de lokale toldkontorer.

27. Det fremgår tillige af de skriftlige indlæg, at en række andre medlemsstater over for Kommissionen havde givet udtryk for deres betænkeligheder, hvilket nødvendiggjorde, at der blev udfærdiget en fortolkende note, som blev tilsendt alle medlemsstaternes kompetente myndigheder. Også dette bekræfter, at sagsøgerne i hovedsagen ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget den af de italienske myndigheder begåede fejl [25].

28. I betragtning af de anførte omstændigheder er det min opfattelse, at de omhandlede retsforskrifters komplicerede karakter og omstændighederne i de foreliggende sager giver den nationale ret tilstrækkeligt grundlag for, afhængig af dens afsluttende faktiske konstateringer, at fastslå, at selv erfarne og agtpågivende erhvervsdrivende ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget den af myndighederne begåede fejl.

24 — Dom af 4.5.1993, sag C-292/91, Sml. I, s. 2219, præmis 17.

25 — Se den i fodnote 23 nævnte dom i sagen Hewlett Packard France, præmis 23. Selv om Kommissionen i denne sag havde udstedt en forordning og ikke en fortolkende note for at bilægge meningsuoverensstemmelserne mellem medlemsstaterne vedrørende tariferingen, er situationen i de to sager efter min opfattelse sammenlignelig.

Forslag til afgørelse

29. I overensstemmelse med de foregående betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare de af Tribunale di Genova forelagte spørgsmål på følgende måde:

»1) Den suspension af resttoldsatserne i henhold til artikel 75, nr. 1, i tiltrædelsesakten for Spanien, som blev indført ved artikel 1, stk. 1, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 3416/91 af 25. november 1991, og som gjaldt for indførsel fra Spanien til De Ti af de landbrugsprodukter, der er anført i bilaget til Rådets forordning (EØF) nr. 3835/90 af 20. december 1990, omfatter ikke indførsler af tunfisk i olivenolie fra Spanien.

2) Artikel 5, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 finder ikke anvendelse i sager som de foreliggende. Det tilkommer den nationale ret af afgøre, om betingelserne for anvendelse af denne forordnings artikel 5, stk. 2, er opfyldt. For at afgøre, om debitor med rimelighed kunne forventes at have opdaget en af myndighederne begået fejl, må der navnlig tages hensyn til fejlens karakter, den pågældende erhvervsdrivendes erfaring og den agtpågivenhed, han har udvist. Blandt de relevante forhold indgår endvidere, om lovgivningen er kompliceret, den generelle måde, hvorpå det tilgrundliggende politiske formål er udtrykt, spørgsmålet om, hvorvidt den begåede fejl er gentaget i de retsakter, den pågældende medlemsstat har udstedt, samt uoverensstemmelser i opfattelsen i medlemsstaterne af, hvilken fortolkning af de pågældende retsforskrifter der er den rette.«