FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 26 september 1996 *

Inledning

1. Bakgrunden till de förevarande målen är krav från de italienska tullmyndigheterna om betalning av resterande tullar på tonfisk i olivolja som importerats från Spanien till Italien under åren 1991 och 1992. Frågan huruvida import av fiskeriprodukter från Spanien till gemenskapen med tio medlemmar borde ha påförts tull under perioden i fråga gäller tolkningen av Spaniens och Portugals anslutningsakt och därefter följande lagstiftning som avskaffar vissa övergångstullar. I de fall tull skulle betalas från början begärs domstolens tolkning av gemenskapslagstiftningen angående uppbörd i efterhand av sådana obetalda tullar.

Lagstiftning

2. Genom rådets förordning (EEG) nr 3835/90 av den 20 december 1990 om ändring av förordningarna (EEG) nr 3831/90, (EEG) nr 3832/90 och (EEG) nr 3833/90 vad gäller systemet med generella avgiftspreferenser som tillämpas på vissa produkter med ursprung i Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru [1] inställs uppbörden av gemensamma tullar helt för produkter med ursprung i de länder som är upptagna i bilagan till förordningen. Bilagan omfattar "tillagad eller konserverad fisk" (tulltaxenummer 16.04).

3. Kommissionens förordning (EEG) nr 3416/91 av den 25 november 1991 om vissa resterande tullar som tillämpades år 1991 som ett led i en gradvis nedsättning i enlighet med Spaniens och Portugals anslutningsakt (nedan kallad förordningen) [2] [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] antogs på grundval av artiklarna 75.4 och 243.4 i akten om Konungariket Spaniens och Republiken Portugals anslutning till Europeiska gemenskaperna (nedan kallad anslutningsakten eller akten). [3] Enligt det tredje övervägandet i ingressen till förordningen skall "de jordbruksprodukter som upptas i bilagan till förordningen (EEG) nr 3835/90 med ursprung i Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru (inte) åtnjuta gynnsammare

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT nr L 370, 1990, s. 126.
2 — EGT nr L 324, 1991, s. 11.
3 — EGT nr L 302, 1985, s. 23.

behandling än de produkter av samma slag som kommer från Spanien och Portugal". I artikel 1 i den förordningen föreskrivs således:

"1. Uppbörden av de resterande tullar vid import av jordbruksprodukter som finns upptagna i bilagan till förordningen (EEG) nr 3835/90 till gemenskapen med tio medlemmar i enlighet med artiklarna 75.1 och 243.1 i anslutningsakten inställs helt till och med den 31 december 1991.

Detta gäller inte de produkter i kapitel 15 i Kombinerade nomenklaturen som det hänvisas till i artikel 94.1 i anslutningsakten.

2. Ifall uppbörden av den gemensamma tullen inställs igen för produkter med ursprung i Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru, skall bestämmelserna i första stycket gälla i tillämpliga delar under den tid uppbörden av avgiften är inställd."

Kapitel 15 i Kombinerade nomenklaturen avser animaliska och vegetabiliska fetter. Inställelsen av uppbörden av tullarna på produkter med ursprung i de länderna förlängdes till den 31 december 1992 genom rådets förordning (EEG) nr 3587/91 av den 3 december 1991, i vilken giltigheten för förordningarna (EEG) nr 3831/90, (EEG) nr 3832/90, (EEG) nr 3833/90 och (EEG) nr 3835/90 med generella avgiftspreferenser under år 1991 för vissa produkter med ursprung i utvecklingsländer förlängs till och med år 1992. [4]

4. I artikel 75.1 i anslutningsakten föreskrivs gradvis avveckling av tullar på import mellan gemenskapen med tio medlemmar och Spanien i enlighet med angiven tidsplan. Artikel 243.1 i anslutningsakten innehåller liknande bestämmelser vad avser Portugal. Artikel 75.1 gäller endast "produkter som påläggs tull vid import till gemenskapen i dess nuvarande form från tredje land". Emellertid står artikeln i tredje kapitlet i fjärde delen i akten med titeln "jordbruk", och av artikel 67.1, den första bestämmelsen i kapitlet, följer:

"Detta kapitel behandlar jordbruksprodukter med undantag för de produkter som omfattas av förordning (EEG) nr 3796/81 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeriprodukter."

4 — EGT nr L 341, 1991, s. 1

Artikel 75.4 i anslutningsakten gör det möjligt för kommissionen när den i de fall det är nödvändigt agerar i enlighet med förfaranden som bestämts i "förordningar om inrättande av den gemensamma organisationen av jordbruksmarknaderna" [5] att helt eller delvis inställa uppbörden av tullar på produkter som importeras från Spanien till gemenskapen med tio medlemmar.

5. Fjärde kapitlet i fjärde delen av anslutningsakten har titeln "Fiske". Enligt artikel 173, med avvikelse från artikel 31, skall importtullarna på sådana fiskeriprodukter som omfattas av numren 03.01, 03.02, 03.03, 16.04 och 16.05 och undernumren 05.15 A och 23.01 B i Gemensamma tulltaxan mellan gemenskapen med tio medlemmar och Spanien gradvis avvecklas i enlighet med angiven tidsplan. [6] Artikel 360 i akten innehåller liknande bestämmelser för Portugal. I kapitel 4 ges inte någon befogenhet av det slag som ges i artikel 75.4 i anslutningsakten att upphäva uttagandet av importtullar. Emellertid föreskriver artikel 33 i akten — i första kapitlet fjärde delen om "fri rörlighet för varor" — bland annat att "rådet kan, på förslag från kommissionen, med kvalificerad majoritet helt eller delvis tillfälligt upphäva uttagande av tull på produkter som importeras från Spanien".

6. I artikel 38.1 i Fördraget om upprättandet av den Europeiska gemenskapen (nedan kallat EG-fördraget) föreskrivs:

"Den gemensamma marknaden skall även omfatta jordbruk och handel med jordbruksprodukter. Med jordbruksprodukter skall förstås jordens, husdjursskötselns och fiskets produkter samt produkter i första bearbetningsledet som har direkt samband med dessa produkter."

7. I artikel 5 i rådets förordning (EEG) nr 1697/79 av den 24 juli 1979 om uppbörd i efterhand av import-och exporttullar, som inte har utkrävts av gäldenären, för varor som hänförts till ett tullförfarande som medför skyldighet att betala sådana tullar (nedan kallad uppbördsförordningen) [7] föreskrivs:

"1. De behöriga myndigheterna får inte inleda uppbördsförfarande i fall då import- eller exporttullarnas storlek i efterhand

5 — Det förfarande som bestämts i artikel 38 i rådets förordning (EEG) nr 136/66 av den 22 september 1966 om inrättandet av en gemensam organisation av marknaden för olja och fetter (EGT nr 172, 1966, s. 3025) citeras som exempel. Denna inrättar ett förfarande med en styrelsekommitté, som under vissa omständigheter kan upphäva kommissionens beslut. Det sjunde övervägandet i ingressen till förordning nr 3416/91 nämner de behöriga styrelsekommittéernas godkännande av de koncessioner till Spanien och Portugal som förordningen innehåller.

6 — Dessa produkter omfattas materiellt av rådets förordning nr 3796/81 av den 29 december 1981 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeprodukter (EGT nr L 379, 1981, s. 1).

7 — EGT nr L 197, 1979, s. 1.

befinns vara lägre än den lagligen skall vara och har beräknats på grundval av:

— upplysningar som de behöriga myndigheterna själva har tillhandahållit och som är bindande för dem,

— bestämmelser av allmän karaktär som senare har ogiltigförklarats genom domstolsbeslut.

2. De behöriga myndigheterna kan avstå från uppbörd i efterhand av import-eller exporttullar som på grund av misstag från deras egen sida inte genomförts och inte rimligen kunde ha upptäckts av den avgiftsskyldige, om denne handlat i god tro och följt alla gällande regler om tulldeklaration.

De fall på vilka första stycket är tillämpligt skall bestämmas i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 10."

8. Enligt rådets förordning (EEG) nr 1715/90 av den 20 juni om upplysningar lämnade av medlemsstaternas tullmyndigheter om klassificeringen av varor i tullnomenklaturen [8] har sådana upplysningar bindande verkan, och förordningen är således av betydelse för artikel 5.1 i uppbördsförordningen. Uppbördsförordningen ersattes med verkan från och med den 1 januari 1994 av rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen [9] men var i kraft vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i de förevarande målen.

Bakgrund och förfarande

9. Åtta italienska företag, bland dem Olasagasti & C. Srl, importerade tonfisk i olivolja till Italien från Spanien mellan den 30 november 1991 och den 31 december 1992. Denna produkt omfattas av tulltaxenummer 16.04 i Gemensamma tulltaxan. Företagen var vid denna tid inte skyldiga att betala tull på denna import, eftersom de italienska tullmyndigheterna ansåg att uppbörden av tullarna var helt inställd i kraft av förordningen. Denna åsikt kommer till uttryck i departementscirkulär nr 6507/UCTD av den 29 november 1991. Från början förefaller de italienska myndigheterna dock inte ha varit övertygade om denna åsikt. I enlighet med ett ytterligare cirkulär av den 30 december 1991 blev således importen föremål för

8 — EGT nr L 160, 1990, s. 1.
9 — EGT nr L 302, 1992, s. 1.

"uppskjuten tullbehandling", ett förfarande som föreskrivs i artikel 164 i ett kungligt dekret av den 13 februari 1896 [10], genom vilket säkerhet gavs för den icke begärda tullen, och myndigheterna behöll rätten att begära uppbörd av tullen på ett senare stadium. Emellertid bekräftades genom ett senare cirkulär, nr 1014/UCTD av den 22 februari 1992, att uppbörden av tullen helt inställdes.

10. Ett tolkningsmeddelande från kommissionens tjänstemän (GD XXI nr 8836) av den 14 oktober 1992 ledde till att de italienska myndigheterna utfärdade ett nytt cirkulär, nr 1632/III av den 27 oktober 1992, enligt vilket ordningen som innebär att inställelsen av uppbörden av tullarna inte skulle vara tillämplig på fiskeriprodukter. Anledningen till detta var att artikel 75.1 i anslutningsakten, till vilken artikel 1 i förordning nr 3416/91 hänvisar, förefaller tillämplig endast på andra jordbruksprodukter än fiskeriprodukter. År 1993 begärde tullmyndigheterna i Ventimiglia och Genua [11] betalning av importtull jämte ränta på obetald tull från företagen i fråga.

11. Importbolagen väckte talan vid Tribunale di Genova och bestred betalningskravet. De argumenterade att uttrycket "jordbruksprodukter" skulle tolkas i enlighet med artikel 38 i EG-fördraget och således inbegripa fiskeriprodukter. Alternativt påstod de att de villkor som stadgas i artikel 5.1 och 5.2 i förordning nr 1697/79 var uppfyllda i deras fall, och att de inte skulle vara tvungna att betala utestående tullbelopp.

12. Genom skilda beslut fattade mellan den 26 januari och den 30 mars 1995 vilandeförklarade Tribunale di Genova de olika förfaranden som var anhängiga vid den domstolen och hänsköt följande frågor till domstolen för förhandsavgörande enligt artikel 177 i EG-fördraget:

"1) Skall bestämmelsen i artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 3416 av den 25 november 1991, varigenom uppbörden av resterande tullar vid import av varor från Spanien till gemenskapen med tio medlemmar enligt artikel 75.1 i Spaniens anslutningsakt inställs såvitt gäller 'de jordbruksprodukter som omfattas av bilagan till förordning nr 3835/90', även tillämpas vid import från Spanien av tonfisk i olivolja?

2) Kan den behöriga tullmyndigheten genom tillämpning av artikel 5.1 och 5.2 i förordning (EEG) nr 1697/79 av den

10 — *Gazzetta ufficiale* No 64, den 17 mars 1896.

11 — Käranden vid den nationella domstolen i mål C-148/95, Igino Mazzola, angav i det skriftliga käromålet att målet, liksom alla andra mål som förenats med detta, angick myndigheterna i Ventimiglia snarare än dem i Genua.

24 juli 1979 i förening med förordning (EEG) nr 1715/90 av den 20 juni 1990 och artikel 2 i tillämpningsförordning (EEG) nr 2164/91 av den 23 juli 1991 inleda förfarande om uppbörd av tullar som inte uttagits vid importtillfället, eftersom uppbörden genom en felaktig tolkning av gällande gemenskapslagstiftning ansågs vara helt inställd men som senare visade sig skulle betalas enligt en annan tolkning av samma gemenskapslagstiftning som gjorts av kommissionen efter att den rådgjort med rättstjänsten, om den betalningsansvarige följde alla gällande bestämmelser om tulldeklaration och han inte förefaller ha varit medveten om att den tolkning av gemenskapslagstiftningen som ursprungligen gjordes av de italienska myndigheterna var felaktig?"

13. De åtta målen förenades genom beslut av rättens ordförande den 16 juni 1995. Kärandena (som bortsett från Igino Mazzola agerar samfällt), Republiken Italien och kommissionen har skriftligen framlagt sina synpunkter i målet vid den nationella domstolen. Republiken Italien och kommissionen har även yttrat sig muntligen vid förhandlingen den 11 juli 1996.

Bedömning

Den första frågan

14. Kärandena i målet vid den nationella domstolen har argumenterat för ett jakande svar på den första frågan och Republiken Italien och kommissionen för ett nekande svar. Min åsikt är att frågan skall besvaras nekande, det vill säga importen av olivolja år 1991—1992 från Spanien till gemenskapen med tio medlemmar var inte befriad från den tull som föreskrivs i artikel 1.1 i förordningen.

15. Det framgår klart av artikel 38 i EG-fördraget att fiskeriprodukter omfattas av begreppet jordbruksprodukter. I artikel 1.1 i förordningen hänvisas till "de jordbruksprodukter som omfattas av bilagan till förordning (EEG) nr 3835/90". Eftersom förordning nr 3835/90 utfärdades med stöd av EG-fördraget, skall fiskeriprodukter som omfattas av bilagan betraktas som jordbruksprodukter i avsaknad av fakta som talar för motsatsen. [12] Detta står inte på något sätt i

12 — Förordning nr 3835/90 antogs med stöd av artikel 113 i EG-fördraget. Även om jordbruksprodukter inte uttryckligen nämns i den artikeln, torde det följa av den oundvikliga växelverkan mellan gemenskapens inre och yttre politikområden att i de fall begreppet jordbruksprodukter skall definieras i yttre handelsrelationer samma definition skall tillämpas som i EG-fördragets rubrik om jordbruket.

motsats till anslutningsakten, fastän rubrikerna till kapitel 3 och 4 i fjärde delen av akten förefaller utesluta varandra ("jordbruk" respektive "fiske"). I artikel 67.1 i akten används begreppet "jordbruksprodukter" uttryckligen i samma betydelse som i artikel 38 i EG-fördraget, medan kapitel 3 i fjärde delen i anslutningsakten innehåller särskilda regler för den begränsade grupp produkter som inte är fiskeriprodukter. Jordbruksprodukter som härrör från fiskeriprodukter är underkastade särskilda regler som upptas i kapitel 4 i fjärde delen av akten. [13]

16. Det är skillnaden mellan regelsystemen som upprättats i anslutningsakten för olika sorters jordbruksprodukter som inte är fiskeriprodukter som är avgörande i dessa fall. I artikel 75.1 i akten anges de resterande tullar som skall påläggas import från Spanien till gemenskapen med tio medlemmar av andra jordbruksprodukter än fiskeriprodukter. Det är fråga om tullar för vilka uppbörden inställs i artikel 1.1 i förordningen. Det saknar betydelse att särskilda resterande tullar genom artikel 173 i anslutningsakten påförs andra jordbruksprodukter som omfattas av bilagan till förordning nr 3835/90 — de som härrör från fiskeriprodukter.

17. Kärandena i målet vid den nationella domstolen har framfört ett motargument, som de grundar på det tredje övervägandet i ingressen till förordningen, i vilket nämns det allmänna politiska målet att undvika att Spanien åtnjuter mindre gynnsam behandling än Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru vad gäller import till gemenskapen med tio medlemmar av de jordbruksprodukter som omfattas av bilagan till förordning nr 3835/90. Jag vill först och främst understryka att domstolen flera gånger har påpekat att tullagstiftning skall tolkas i nära överensstämmelse med sin ordalydelse. Således uttalade domstolen i målet Ethicon mot Hauptzollamt Itzehoe [14] att "beskrivningen av varor för vilka uppbörden av tullar har inställts måste tolkas i enlighet med objektiva kriterier som kan härledas från sin ordalydelse och inte tillämpas mot sin ordalydelse på andra varor även om dessas egenskaper inte skiljer sig från dem som omfattas av inställelsen".

18. Även om det vore frestande att förlita sig på det politiska uttalandet i det tredje övervägandet i förordningens ingress, är en vidare

13 — Dessa begrepp används ganska vagt. Några fiskeriprodukter som inte är underkastade den gemensamma organisationen av marknaden som inrättades i förordning nr 3796/81, som fiskfetter och fiskoljor samt fraktioner av sådana fetter eller oljor (KN-kod nr 15.03) regleras av "jordbruks"bestämmelserna i anslutningsakten. Detta styrker min åsikt att akten endast stadgar en funktionell distinktion mellan två kategorier produkter snarare än en principiell distinktion mellan jordbruksprodukter som härrör från jord och fiskeprodukter.

14 — Dom av den 18 mars 1986 (58/85, Rec. s. 1131, punkt 13).

tolkning av artikel 1.1 i förordningen än den som medges av texten utesluten på den grund att kommissionens behörighet vad gäller andra jordbruksprodukter än fiskeriprodukter är begränsad. Förordningen antogs med stöd av artikel 75.4 i anslutningsakten (och artikel 243.4 i dess motsvarighet för Portugal). Det faktum att man använder ett förfarande som är speciellt för den ordning som upprättas i kapitel 3 i fjärde delen av akten skulle enligt min åsikt ensamt räcka för att bekräfta att räckvidden av ovanstående textanalys är begränsad till de resterande tullar som bestäms i det kapitlet. Emellertid tror jag att denna punkt tveklöst bekräftas av det faktum att kommissionen inte har någon motsvarande befogenhet att inställa uppbörden av de tullar som omfattas av kapitel 4 i aktens fjärde kapitel. Inställelsen av uppbörden av importtull på fiskeriprodukter från Spanien till gemenskapen med tio medlemmar skulle ha gjort det nödvändigt att rådet vid tiden för de faktiska omständigheterna fattade beslut med kvalificerad majoritet på förslag från kommissionen. Ett beslut av kommissionen kan inte tolkas så att det skulle göra intrång på andra institutioners, till exempel rådets, behörighet endast i syfte att ge större verkan åt en politik som i den mån den kan angå produkterna i fråga kommissionen själv inte hade behörighet att föra. [15] Ett sådant intrång skulle inte vara försumbart utan med beaktande av de allmänna ordalagen i artikel 1.1 i förordningen medföra att bestämmelserna i ett kapitel i anslutningsakten skulle tillämpas på en hel kategori produkter som regleras i ett annat kapitel.

Den andra frågan

19. Jag skall i tur och ordning undersöka huruvida första respektive andra stycket i artikel 5 i förordningen är tillämpligt på uppbörd. Med undantag av Igino Mazzola, som endast åberopade artikel 5.2, gjorde kärandena i målet vid den nationella domstolen gällande att bestämmelserna var tillämpliga. Kommissionen och Italien ansåg inte att första stycket var tillämpligt och menade att domstolen borde ge ledning i enlighet med sina rättsfall för andra styckets tillämplighet, medan Italien betonade vissa speciella drag i dessa rättsfall som skulle kunna medge uppbörd.

20. I dessa mål behöver endast den första strecksatsen i artikel 5.1 i förordningen undersökas. I målet Beirafrio [16] uttalade domstolen att förordning (EEG) nr 1715/90 [17] på ett uttömmande sätt definierar

15 — Se artikel 4.1 andra stycket i EG-fördraget. En eventuell behörighet för kommissionen att handla i rådets ställe måste uttryckligen ha givits genom EG-fördraget (eller, i dess ställe, anslutningsakten): se dom av den 9 augusti 1994, Frankrike mot kommissionen (C 327/91, Rec. s. I-3641, punkt 31).

16 — Dom av den 8 april 1992, Beirafrio mot Alfândega do Porto (C-371/90, Rec. s. I-2715, punkt 15).

17 — Se fotnot 8 ovan.

den kategori åtgärder från de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna som faller inom den första strecksatsen i artikel 5.1 i uppbördsförordningen. Eftersom de förevarande målen angår de italienska myndigheternas inställning till huruvida bestämmelsen om inställelse av uppbörden av importtullar är tillämplig snarare än klassificeringen av varor, är inte den första strecksatsen i artikel 5 tillämplig.

21. Även om domstolen skulle godkänna vissa kärandebolags argumentation, enligt vilken första strecksatsen i artikel 5.1 skulle vara tillämplig i andra fall där de behöriga myndigheterna enligt nationell lag anses bundna av de tullupplysningar de fått [18], förefaller inte detta faktum tillåta att den bestämmelsen tillämpas på omständigheterna i förevarande mål. Fastän kärandena i huvudmålet och Italien hade olika uppfattning om den bindande karaktär som cirkulären har och i vilka uttalas att uppbörden av tullarna på fiskeriprodukter från Spanien inställdes i kraft av förordningen, förefaller cirkulären ha haft allmän tillämplighet och inte ha varit direkt riktade till enskilda näringsidkare. I målet Behn Verpackungsbedarf [19] konstaterade domstolen att det förelåg en materiell skillnad mellan den terminologi som används i första respektive andra strecksatsen i artikel 5.1 i uppbördsförordningen:

"Genom att på detta sätt göra skillnad mellan den 'information' som åsyftas i första strecksatsen i artikel 5.1 och de 'bestämmelser av allmän karaktär' som åsyftas i den andra strecksatsen i artikel 5.1 har gemenskapen klart visat att ordet 'upplysningar' inte omfattade de upplysningar som ges i en handling av allmän karaktär riktad till en ospecificerad krets av personer, men att det omfattade de anvisningar som en behörig myndighet ger till en enskild näringsidkare i ett särskilt fall.

...

Den som är skyldig att betala tull på grundval av konkret information som erhållits från en myndighet han har vänt sig till för att den skall handha ett särskilt fall kan förlita sig på principen om rättssäkerhet, men det kan inte den göra som förlitar sig på en administrativ

18 — Det var detta kriterium som användes när artikel 5.1 i förordningen tillämpades på uppbörd innan förordning nr 1715/90 trädde i kraft; se domen i målet Beirafrio, fotnot 16 ovan, styckena 16 och 17 i domen.

19 — Dom av den 28 juni 1990 (C-80/89, Rec. s. I-2659, punkt 21).

förklaring av allmän karaktär som bara har upplysande syfte." [20]

22. Vad gäller artikel 5.2 i uppbördsförordningen har domstolen i fast rättspraxis visat att det åligger den nationella domstolen att tillämpa förordningens bestämmelser med beaktande av de omständigheter som ligger till grund för nyssnämnda rättspraxis. [21] De behöriga myndigheterna får inte ingripa efter det att tullbehandling skett för att uppbära tullar som inte har pålagts, om de tre villkoren i artikel 5.2 är uppfyllda. [22]

23. Den andra frågan som ställts av Tribunale di Genova förutsätter att näringsidkarna i fråga hade följt alla gällande bestämmelser såvitt gäller tulldeklarationer. Vi behöver därför inte vidare uppehålla oss vid detta villkor.

24. Italien gjorde gällande att lagstiftningens komplicerade karaktär vad avser ifrågavarande ämne snarare berodde på osäkerhet beträffande ifrågavarande tullreglers omfattning än på en felaktighet som myndigheterna begått. I detta sammanhang betonas användningen från början av förfarandet med uppskjuten tullbehandling. Om resultatet av användningen av förfarandet var att de berörda näringsidkarna informerades om att tull skulle kunna komma att påföras under en rimlig tidsperiod efter den provisoriska förtullningen, skulle Italiens resonemang ha vissa förtjänster för lösningen av tvistefrågan, eftersom ett sådant resonemang inte skulle vara till förfång för rättmätiga förväntningar. Om emellertid cirkuläret av den 22 februari 1992 hade den verkan att det förhindrade en uppskjuten förtullning och bekräftade för näringsidkarna i fråga att myndigheterna inte skulle begära uppbörd av tull för vare sig redan gjord eller för framtida import av tonfisk i olja från Spanien under den period förordningen varit tillämplig, måste myndigheterna anses ha begått en sådan felaktighet som avses i artikel 5.2 i uppbördsförordningen. Slutligen är det naturligtvis bara den nationella domstolen som kan bedöma det sätt på vilket förfarandet fungerar.

25. Frågan huruvida en felaktighet från tullmyndigheternas sida rimligen kunde ha upptäckts av en betalningsskyldig som handlade i god tro kräver att den nationella domstolen tar hänsyn till "felaktighetens art, de berörda näringsidkarnas yrkeserfarenhet och graden av omsorg de iakttagit". [23] Det kan göras en rad anmärkningar beträffande ifrågavarande felaktighets art. Begreppet "jordbruksprodukter" omfattar enligt gemenskapsrätten i normala fall fiskeriprodukter. Det politiska uttalandet i det tredje övervägandet i förordningens ingress uttrycks på så sätt att det utan reservation gäller även de jordbruksprodukter som omfattas av bilagan till förordning nr 3835/90, som upptar produkter som tillagad och konserverad fisk. Artikel 1.1 i förordningen är formulerad på ett likartat sätt. Inte förrän man går till artikel 75 i anslutningsakten framgår det klart att

20 — Punkterna 22 och 24.

21 — Se till exempel domarna av den 26 juni 1990 i målen Deutsche Fernsprecher (C-64/89, Rec. s. I-2535) och Beirafrio, se fotnot 16 ovan samt av den 16 juli 1992, Belgiska staten mot Belovo (C-187/91, Rec. s. I-4937).

22 — Dom av den 22 oktober 1987, Foto-Frost mot Hauptzollamt Lübeck-Ost (C-314/85, Rec. s. 4199) och av den 23 maj 1989, Top Hit Holzvertrieb mot kommissionen (C-378/87, Rec. s. 1359).

23 — Se till exempel dom av den 14 juni 1996 i de förenade målen Queen mot Commission of Customs and Excise, ex parte Faroe Seafood (C-153/94 och C-204/94, REG s. I-2465, punkt 99) och i målet Deutsche Fernsprecher, se fotnot 21 ovan, punkt 24, samt dom av den 1 april 1993, Hewlett Packard France (C-250/91, Rec. s. I-1819, punkt 22).

förordningen har begränsad verkan. Det faktum att tidsplanen för de resterande tullarna som är fastställd i artikel 75.1 i anslutningsakten är densamma som den i artikel 173 i akten skulle kunna förleda lekmannen, även om han är en erfaren näringsidkare, till att tro att dessa instiftade en gemensam ordning som upphävdes genom förordningen. Enligt min åsikt är de rättsliga bestämmelser det är fråga om i de förevarande målen endast obetydligt mindre komplicerade än de bestämmelser det är fråga om i målet Weis mot Hauptzollamt Würzburg, där domstolen uttalade att felaktigheten som myndigheterna begått var långt från att kunna upptäckas. [24]

26. Att frågan är av komplicerad art framgår ytterligare av omständigheterna i dessa mål. Tribunale di Genova talade i sitt beslut om hänskjutande om "den relevanta lagstiftningens objektiva mångtydighet"; även om jag tror att innebörden av artikel 1.1 i förordningen är klar, godtar jag att det krävs noggrant studium av artikeln, och att hänvisningen till "de jordbruksprodukter som omfattas av bilagan till förordning (EEG) nr 3835/90" skulle ha kunnat förorsaka missförstånd beträffande dess materiella räckvidd. Kärandena i målet vid den nationella domstolen nämner en dom från Tribunale di Genova, som utfärdats efter beslutet om hänskjutande, i vilken det fastslås att spanska fiskeriprodukter var befriade från tull under tiden för de faktiska omständigheterna. Det var också de italienska myndigheternas preliminära och senare också definitiva ståndpunkt under cirka ett års tid. Det faktum att de italienska myndigheterna, efter att först ha reserverat sig, senare genom cirkuläret i februari 1992 bekräftade att uppbörden av tullarna skulle inställas hade kunnat undanröja varje tvivel som näringsidkarna i god tro hyste beträffande den tullordning som gällde för spanska fiskeriprodukter. Även om dessa cirkulärs exakta rättsliga effekt enligt italiensk lag kan diskuteras, uttalas i beslutet om hänskjutande att de var bindande för de lokala tullkontoren.

27. Det framgår också av parternas inlagor att ett antal medlemsstater har uttryckt sin oro inför kommissionen, vilket gjort det nödvändigt att skicka ett tolkningsmeddelande till de behöriga myndigheterna i alla medlemsstaterna. Detta faktum stöder ytterligare åsikten att kärandena i målet vid den nationella domstolen inte rimligen hade kunnat upptäcka den felaktighet som begicks av de italienska myndigheterna. [25]

28. Med hänsyn till ovanstående är det min åsikt att de relevanta rättsliga betämmelsernas komplexitet och de faktiska omständigheterna i de förevarande målen utgör tillräcklig grund för den nationella domstolen att, med reservation för vad den senare kan komma fram till, besluta att erfarna och uppmärksamma näringsidkare inte rimligen hade kunnat upptäcka den felaktighet myndigheterna begått.

24 — Dom av den 4 maj 1993 (C-292/91, Rec. s. I-2219, punkt 17).

25 — Se domen i målet Hewlett Packard France, fotnot 23 ovan, punkt 23. Fastän kommissionen antog en förordning i stället för ett tolkningsmeddelande för att lösa meningsskiljaktigheterna bland medlemsstaterna beträffande den tullklassificering som var aktuell i det målet, är de två situationerna enligt min åsikt jämförbara.

Förslag till avgörande

29. I enlighet med ovanstående analys föreslår jag att domstolen besvarar de hänskjutna frågorna på följande sätt:

1) Bestämmelsen i artikel 1.1 i förordning (EEG) nr 3416/91 av den 25 november 1991, varigenom uppbörden av resterande tullar vid import av varor från Spanien till gemenskapen med tio medlemmar enligt artikel 75.1 i Spaniens anslutningsakt inställs såvitt gäller "de jordbruksprodukter som omfattas av bilagan till förordning (EEG) nr 3835/90", gäller inte import av tonfisk i olivolja med ursprung i Spanien.

2) Artikel 5.1 i rådets förordning (EEG) nr 1697/79 av den 24 juli 1979 är inte tillämplig i sådana situationer som i förevarande fall. Det åligger den nationella domstolen att bedöma huruvida villkoren för tillämplighet i artikel 5.2 är uppfyllda. Vid bedömningen av om en felaktighet som myndigheterna begått rimligen borde ha upptäckts av den avgiftsskyldige skall hänsyn tas till felaktighetens art, vad den berörda näringsidkaren har för yrkeserfarenhet och hur omsorgsfull han har varit. Relevanta omständigheter som skall beaktas är bland annat lagstiftningens komplexitet, de allmänna ordalag i vilka det bakomliggande politiska målet uttrycks, om felaktigheten i fråga har bekräftats av den berörda medlemsstaten i en rättsakt och existerande åsiktsskillnader som föreligger mellan medlemsstaterna om hur de relevanta bestämmelserna rätteligen skall tolkas.