Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
RIMVYDAS NORKUS
föredraget den 6 mars 2025[1]

Mål C-206/24

YX,
Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA
mot
Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance,
Directeur général des douanes et droits indirects

(begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation [Högsta domstolen, Frankrike])

”Begäran om förhandsavgörande – Tullunion – Återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar – Förordning (EEG) nr 1430/79 – Unionens tullkodex – Förordning (EU) nr 952/2013 – Villkoren för återbetalning på eget initiativ – Tidsfrist på tre år från dagen för underrättelse om tullskulden – Tullmyndigheternas kännedom om de berörda aktörernas identitet och vilka belopp som ska återbetalas till var och en av dem, utan att behöva göra fördjupade efterforskningar – Rätt till god förvaltning”

I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike), som har framställts med stöd av artikel 267 FEUF, avser tolkningen av artikel 2.2 i rådets förordning (EEG) nr 1430/79 av den 2 juli1979 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar,[2] i dess lydelse enligt rådets förordning (EEG) nr 3069/86 av den 7 oktober 1986[3] (nedan kallad förordning nr 1430/79), och av artikel 236.2 tredje stycket i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen[4] (nedan kallad gemenskapens tullkodex).

2. Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, YX och Logística i Gestió Caves Andorranes i Vidal SA, tidigare Caves Andorranes SA (nedan kallat Caves Andorranes), ett bolag bildat enligt andorransk rätt, och, å andra sidan, Ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance (ekonomi- och finansministern med ansvar för återhämtning, Frankrike) och Directeur général des douanes et droits indirects (generaldirektören vid myndigheten för tull och indirekt skatt, Frankrike). Målet rör återbetalning på eget initiativ av tullar som felaktigt har tagits ut. De aktuella tullarna togs ut på grund av en felaktig tillämpning av tullbestämmelserna, som

1 Originalspråk: franska.
2 EGT L 175, 1979, s. 1.
3 EGT L 286, 1986. s. 1.
4 EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16, s. 4.

upptäcktes och korrigerades först flera år senare. De franska myndigheterna har i det avseendet i huvudsak gjort gällande att de själva inte kunde identifiera de företag som berördes av denna administrativa praxis eller fastställa de belopp som skulle återbetalas. Vidare anser dessa myndigheter att det i tullagstiftningen uppställs tidsfrister för rätten att kräva återbetalning. Caves Andorranes har genom sitt överklagande av beslutet att neka återbetalning av de aktuella tullarna bestritt dessa argument.

3. Parterna i målet har således uttryckt olika åsikter vad gäller både omfattningen av tullmyndigheternas utredningsskyldighet och den treåriga preklusionsfrist som föreskrivs i unionsrätten i fråga om det administrativa förfarandet för återbetalning. Det aktuella målet ger EU-domstolen tillfälle att uttala sig om huruvida det är nödvändigt att återställa en situation som är förenlig med unionsrätten, till förmån för det företag som har lidit skada, även om det har gått lång tid sedan den administrativa överträdelsen inträffade. I sin dom ska EU-domstolen förklara hur detta mål kan gå att förena med rättssäkerhetsintresset och intresset av en väl fungerande tullmyndighet.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Förordning nr 1430/79

4. Nionde skälet i förordning nr 1430/79 hade följande lydelse:

”De andra materiella och formella villkoren, som ska iakttas för att bevilja återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar, ska preciseras. I synnerhet ska det fastställas tidsfrister inom vilka den berörda personen får inge en ansökan om detta till de behöriga myndigheterna. …”

5. I artikel 1 i förordningen föreskrevs följande:

”1. I denna förordning fastställs villkoren för att de behöriga myndigheterna ska bevilja återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar.

2. I denna förordning gäller följande definitioner:

…

e) *bokföring*: den administrativa handling varigenom de import- eller exporttullar som ska uppbäras av de behöriga myndigheterna behörigen fastställs.

…”

6. I artikel 2 i förordningen föreskrevs följande:

”1. Importtullar ska återbetalas eller efterges i den utsträckning det kan fastställas, på ett för de behöriga myndigheterna tillfredsställande sätt, att det bokförda tullbeloppet

avser varor för vilka ingen tullskuld har uppkommit eller för vilka tullskulden har upphört av annan anledning än genom betalning av tullbeloppet eller genom preskription,

av någon anledning är högre än det belopp som skulle ha uppburits enligt gällande bestämmelser.

2. Importtullar ska återbetalas eller efterges av något av de skäl som avses i punkt 1 på ansökan som inges till vederbörande tullkontor inom en tid av tre år från den dag då dessa tullar bokfördes av den myndighet som ansvarar för uppbörden.

Denna tidsfrist kan inte förlängas, såvida inte den berörda personen lägger fram bevis för att vederbörande har varit förhindrad att inge sin ansökan inom denna tidsfrist på grund av oförutsebara omständigheter eller force majeure.

Om tullmyndigheterna inom denna tid själva upptäcker att någon av de situationer som beskrivs i punkt 1 föreligger, ska de på eget initiativ återbetala eller efterge tullbeloppet.”

7. I artikel 15 första stycket i nämnda förordning angavs följande:

”Återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar ska endast beviljas den person som själv har betalat dessa tullar eller som är skyldig att betala dessa, eller de personer som har tagit över dennes rättigheter och skyldigheter.”

8. I artikel 16 andra stycket i förordning nr 1430/79 föreskrevs följande:

”All bevisning som sökanden förfogar över ska bifogas ansökan, för att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att fatta ett beslut avseende denna ansökan med beaktande av de skäl som har åberopats av sökanden. När de behöriga myndigheterna anser det nödvändigt, kan de fastställa en tidsfrist inom vilken sökanden ska inlämna kompletterande bevis.”

9. Förordningen upphävdes genom artikel 251 i gemenskapens tullkodex.

B. Gemenskapens tullkodex

10. I artikel 236 i gemenskapens tullkodex föreskrevs följande:

”1. Import- eller exporttullar skall återbetalas i den utsträckning som det fastställs att tullbeloppet då tullen betalades inte var det som lagligen skulle betalas eller att beloppet har bokförts i strid med artikel 220.2.

Import- eller exporttullar skall efterges i den utsträckning som det fastställs att tullbeloppet då tullen bokfördes inte var det som lagligen skulle betalas eller att beloppet har bokförts i strid med artikel 220.2.

Ingen återbetalning eller eftergift skall beviljas när de omständigheter som medförde betalning eller bokföring av ett belopp som inte var det som lagligen skulle betalas är en följd av en medveten handling av den person det gäller.

2. Import- eller exporttullar skall återbetalas eller efterges på ansökan som inges till vederbörande tullkontor inom en tid av tre år från den dag då gäldenären underrättades om tullbeloppet.

Denna tid skall förlängas om den person det gäller framlägger bevis på att han var förhindrad att inge sin ansökan inom nämnda tid på grund av oförutsebara omständigheter eller force majeure.

Om tullmyndigheterna inom denna tid själva upptäcker att någon av de situationer som beskrivs i punkt 1 första och andra stycket föreligger, skall de på eget initiativ återbetala eller efterge tullbeloppet.”

11. Enligt artikel 253 andra stycket i gemenskapens tullkodex skulle tullkodexen tillämpas från och med den 1 januari 1994.

12. Denna tullkodex upphävdes genom artikel 186 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen (Moderniserad tullkodex) (EUT L 145, 2008, s. 1), vilken i sin tur upphävdes genom artikel 286 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EUT L 269, 2013, s. 1, och rättelse i EUT L 267, 2016, s. 2) (nedan kallad unionens tullkodex).

C. Unionens tullkodex

13. I artikel 116 i unionens tullkodex föreskrivs följande:

”1. Om inte annat följer av detta avsnitt ska import- eller exporttullbelopp återbetalas eller efterges av något av följande skäl:

a) Import- eller exporttull har tagits ut med ett för stort belopp.

…

4. Med förbehåll för regler om vem som är behörig att fatta ett beslut ska tullmyndigheterna, när de själva inom de tidsramar som avses i artikel 121.1 upptäcker att ett import- eller exporttullbelopp ska återbetalas eller efterges enligt artik[larna] 117, 119 eller 120, på eget initiativ återbetala eller efterge tullar.

…”

14. I artikel 117.1 i denna tullkodex anges följande:

”Import- eller exporttullbelopp ska återbetalas eller efterges i den mån det belopp som motsvarar den tullskuld som ursprungligen meddelades överstiger det belopp som skulle betalats eller om gäldenären har underrättats om tullskulden i strid med artikel 102.1 andra stycket c eller d.”

15. Artikel 121 i tullkodexen har rubriken ”Förfarande för återbetalning och eftergift”, och artikel 121.1 föreskrivs följande:

”Ansökan om återbetalning eller eftergift i enlighet med artikel 116 ska inges till tullmyndigheterna inom följande tidsfrister:

a) När det rör sig om import- eller exporttullbelopp som tagits ut [med] ett för stort belopp …, inom tre år från dagen för underrättelse om tullskulden.

…

De tidsfrister som anges i första stycket a och b ska förlängas om bevisning lämnas av den sökande för att denne hindrats från att lämna en ansökan inom den föreskrivna tiden till följd av oförutsebara omständigheter eller force majeure.”

16. Enligt artikel 288.2 i tullkodexen ska de bestämmelser i unionens tullkodex som anges i de tre föregående punkterna i detta förslag till avgörande tillämpas från och med den 1 maj 2016.

III. Bakgrund till tvisten, målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17. Mellan åren 1988 och 1991 importerade andorranska importörer varor från bland annat tredjeland till Andorra via bolaget Ysal, ett tullombud etablerat i Frankrike. Denna import resulterade i betalning av tull i Frankrike. Vid denna tidpunkt krävde nämligen de franska tullmyndigheterna att varor från tredjeland med Andorra som bestämmelseort skulle övergå till fri omsättning när de passerade genom Frankrikes territorium.

18. Den 23 januari 1991 offentliggjorde Europeiska kommissionen motiverat yttrande KOM(90) 2042 slutlig, i vilket den dels slog fast att Republiken Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt vissa bestämmelser i (den dåvarande) gemenskapsrätten, genom att uppställa ett sådant krav på övergång till fri omsättning,[5] dels anmodade denna medlemsstat att följa detta motiverade yttrande inom en tidsfrist på 30 dagar.

19. Det framgår av handlingarna i målet att Ministère de l’Économie, des Finances et du Budget (ekonomi-, finans- och budgetministeriet, Frankrike) den 6 juni 1991 offentliggjorde ett meddelande till exportörerna i *Journal officiel de la République française* (*Republiken Frankrikes officiella tidning*), varigenom detta krav på övergång till fri omsättning avskaffades.

20. Den 20 maj 2008 väckte Ysal talan mot den franska tullmyndigheten vid en *tribunal d’instance* (underrätt för enklare tvistemål) och yrkade återbetalning av de tullar som denna myndighet felaktigt hade tagit ut på grund av de importdeklarationer till Andorra som ingetts mellan åren 1988 och 1991.

21. Genom dom av den 15 juni 2010 avvisade nämnda domstol Ysals talan på grund av bristande talerätt och berättigat intresse av att få saken prövad. Denna dom fastställdes av en appellationsdomstol genom dom av den 13 december 2011. Cour de cassation (Högsta domstolen) ogillade Ysals överklagande genom dom av den 21 januari 2014.

22. Vid ett inte närmare angivet datum återbetalade de andorranska importörerna, vilkas rättigheter har övertagits av Caves Andorranes och YX, de tullar som Ysal hade betalat för deras räkning till detta bolag.

23. Den 16 juli 2015 väckte Caves Andorranes och YX talan mot den franska tullmyndigheten vid Tribunal de grande instance de Toulouse (den allmänna underrätten för tvistemål i Toulouse, Frankrike) och yrkade att tullmyndigheten skulle betala ett belopp motsvarande de tullar som felaktigt hade tagits ut av denna myndighet. Genom dom av den 4 juli 2017 ogillade nämnda domstol de yrkanden som hade framställts av Caves Andorranes och YX.

[5] Begreppet ”övergång till fri omsättning” definieras i artikel 201.2 i unionens tullkodex. En övergång till fri omsättning ska medföra att tillämpliga importtullar tas ut, att, i förekommande fall, andra avgifter tas ut i enlighet med tillämpliga gällande bestämmelser för uttag av dessa avgifter, att handelspolitiska åtgärder och förbud och restriktioner tillämpas, i den mån de inte ska tillämpas i ett tidigare skede, och att de övriga formaliteter som införts för import av varorna fullgörs. Enligt artikel 201.3 i tullkodexen ska övergång till fri omsättning ge icke-unionsvaror tullstatus som unionsvaror.

24. Genom dom av den 10 februari 2020 fastställdes den domen av Cour d'appel de Toulouse (Appellationsdomstolen i Toulouse, Frankrike). Nämnda domstol slog fast att tullmyndigheten, för att på eget initiativ kunna göra en sådan återbetalning som föreskrivs i artikel 2.2 i förordning nr 1430/79 och i artikel 236.2 tredje stycket i gemenskapens tullkodex, måste förfoga över de uppgifter som krävs för att fastställa både det tullbelopp som ska återbetalas och varje gäldenärs identitet, utan att behöva göra oproportionerliga efterforskningar.

25. Caves Andorranes och YX har överklagat den domen till Cour de cassation (Högsta domstolen), som är den hänskjutande domstolen, och har till stöd för överklagandet i huvudsak gjort gällande att Cour d'appel de Toulouse (Appellationsdomstolen i Toulouse), genom sin dom av den 10 februari 2020, åsidosatte artikel 2.2 i förordning nr 1430/79. Den skyldighet att på eget initiativ göra en återbetalning som föreskrivs i den bestämmelsen är endast underkastad villkoret att en tidsfrist på tre år från den dag då gäldenären underrättades om tullbeloppet iakttas. I bestämmelsen föreskrivs däremot inte att tullmyndigheterna måste förfoga över sådana uppgifter avseende tullbeloppet och varje gäldenärs identitet. Cour d'appel de Toulouse (Appellationsdomstolen i Toulouse) har således i samma bestämmelse lagt till ett villkor som denna bestämmelse inte innehöll.

26. Den hänskjutande domstolen har uppgett att den franska tullmyndigheten har hävdat att den på eget initiativ kan återbetala import- eller exporttullar endast om myndigheten har tillgång till alla de uppgifter som gör det möjligt för den att fastställa att dessa tullar felaktigt har tagits ut och att de ska återbetalas. Det kan inte krävas att tullmyndigheten ska göra fördjupade efterforskningar för att fastställa det tullbelopp som ska återbetalas till var och en av de berörda aktörerna.

27. Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida artikel 2.2 i förordning nr 1430/79 och artikel 236.2 i gemenskapens tullkodex ska tolkas så, att den behöriga myndigheten endast är skyldig att på eget initiativ återbetala tullar som inte lagligen skulle betalas om myndigheten för detta ändamål förfogar över alla nödvändiga uppgifter och att den, om så inte är fallet, inte ska göra några oproportionerliga efterforskningar.

28. Enligt den hänskjutande domstolen aktualiseras även den prejudiciella frågan huruvida en återbetalning på eget initiativ av en tullmyndighet kan ske senare än tre år från den dag då gäldenären underrättades om tullbeloppet. Mot bakgrund av domen av den 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punkt 21), i vilken EU-domstolen slog fast att det i artikel 236.2 första stycket i gemenskapens tullkodex föreskrivs att tullar som inte lagligen skulle ha betalts ska återbetalas inom en treårsfrist, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 2.2 i förordning nr 1430/79 ska tolkas så, att de behöriga myndigheterna inte längre kan göra en återbetalning på eget initiativ efter tidsfristens utgång, och detta även om det fastställs att myndigheterna under denna tid har konstaterat att tullarna inte lagligen skulle ha betalats.

29. Mot denna bakgrund beslutade Cour de cassation (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 2.2 i [förordning nr 1430/79], som återges i artikel 236.2 tredje stycket i [gemenskapens tullkodex], tolkas så, att återbetalning på eget initiativ av tullar som tagits ut av en tullmyndighet endast kan ske inom tre år från den dag då den myndighet som är ansvarig för uppbörden bokförde dessa tullar, eller att tullmyndigheten inom tre år från den händelse som gav upphov till tullen ska kunna fastställa att tullarna inte skulle betalas?

2) Ska artikel 2.2 i [förordning nr 1430/79], som återges i artikel 236.2 tredje stycket i [gemenskapens tullkodex], tolkas så, att en förutsättning för att en tullmyndighet på eget initiativ ska kunna återbetala de tullar som den tagit ut är att myndigheten har kännedom om de berörda aktörernas identitet och vilka belopp som ska återbetalas till var och en av dem utan att behöva göra fördjupade eller oproportionerliga efterforskningar?”

IV. Förfarandet vid domstolen

30. Beslutet om hänskjutande är daterat den 13 mars 2024 och inkom till EU-domstolens kansli den 17 mars 2024.

31. Den franska regeringen och kommissionen inkom med skriftliga yttranden inom den frist som föreskrivs i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

32. Vid sammanträdet i administrativt plenum den 5 november 2024 beslutade EU-domstolen att inte hålla någon muntlig förhandling.

V. Rättslig bedömning

A. Inledande anmärkningar

33. Förutom införandet av en gemensam tulltaxa, kräver inrättandet av en tullunion enligt artikel 28 FEUF även att allmänna tullbestämmelser och motsvarande tullförfaranden för uppbörd av, uppskov med eller befrielse från importtullar görs enhetliga. Annars skulle skillnaderna mellan de nationella tullagstiftningarna kunna hindra rörligheten för varor inom den inre marknaden. Det ursprungliga målet var således att harmonisera medlemsstaternas tullagstiftningar. Harmoniseringen av tullrätten genom många individuella lagstiftningar på olika områden har dock lett till en rättslig fragmentering.[6] Det var först den 1 januari 1994 som enhetliga förfarandebestämmelser på tullområdet blev tillämpliga på överstatlig nivå genom gemenskapens tullkodex. Unionens tullkodex, som är i kraft sedan den 9 oktober 2013, är tillämplig sedan den 1 maj 2016.[7] Den nationella lagstiftningen reglerar tullmyndighetens organisation, vilken ansvarar för den administrativa tillämpningen av unionens tullrätt.

34. Det ska erinras om att Europeiska unionen, enligt artikel 3.1 a FEUF, ska ha exklusiv befogenhet i fråga om tullunionen, och att unionens tullkodex, enligt artikel 1.1 i denna tullkodex, ska tillämpas enhetligt inom hela unionens tullområde. Medlemsstaternas uppbörd av tullar för unionens räkning på varor som importeras till unionens tullområde omfattas således endast av unionslagstiftningen enligt principen om unionsrättens företräde,[8] vilket i förevarande fall innebär att den berörda medlemsstaten, det vill säga Frankrike, ska tillämpa de relevanta bestämmelserna i unionsrätten, närmare bestämt de bestämmelser som avser transitering och återbetalning av tullar som felaktigt tagits ut, i stället för varje bestämmelse i dess nationella lagstiftning som kan avvika från unionens tullkodex.

6 Lux, H., *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (Dauses/Ludwigs), München 2024, C.C. II. punkt 29), ger en kortfattad översikt över tillkomsthistorien för unionens tullkodex.

7 Se punkterna 11, 12 och 16 ovan.

8 Se dom av den 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punkterna 58 och 61).

35. Det ska noteras att de faktiska omständigheter som ligger till grund för det nationella målet inträffade för drygt 30 år sedan och att flera mål har anhängiggjorts vid de franska domstolarna. Det är av det skälet som den hänskjutande domstolen i sina frågor har hänvisat både till artikel 2.2 i förordning nr 1430/79 och till artikel 236.2 tredje stycket i gemenskapens tullkodex. Dessa bestämmelser, vilka numera återges i artikel 116.4, jämförd med artikel 121.1, i unionens tullkodex, var tidsmässigt tillämpliga (*ratione temporis*) på de perioder som den hänskjutande domstolen anser är relevanta. I det avseendet skulle jag vilja påpeka att de omnämnda bestämmelserna endast skiljer sig åt vad gäller deras redaktionella utformning, medan *deras normativa innehåll förblir oförändrat*. Av det skälet kommer jag, för att underlätta en läsning av detta förslag till avgörande, att snarare hänvisa till de *gemensamma inslagen i lagstiftningen om förfarandet för återbetalning*. Ett sådant tillvägagångsätt är enligt min mening än mer förnuftigt då den tolkning som jag förordar också är avsedd att tillämpas i liknande fall, på vilka de nu gällande bestämmelserna i unionens tullkodex är tillämpliga. [9]

36. För fullständighetens skull vill jag erinra om att handläggningsregler enligt fast rättspraxis i allmänhet ska anses tillämpliga på alla tvister som pågår vid tidpunkten då de träder i kraft, i motsats till materiella bestämmelser som vanligtvis tolkas så, att de inte avser förhållanden som har uppstått innan bestämmelserna trädde i kraft. [10] Såvitt avser den nu aktuella bedömningen ska det anses att den bestämmelse som fastställer *de villkor som reglerar grunden för och uppkomsten av rätten till återbetalning* ska anses utgöra en materiell bestämmelse, medan handläggningsreglerna omfattar *de bestämmelser som reglerar villkoren för utövandet av denna rätt*, och särskilt tidsfristen för att inge en ansökan om återbetalning eller för att myndigheterna ska fastställa att något av de förhållanden som motiverar återbetalning föreligger.

37. Förevarande mål väcker flera rättsfrågor som är nära förbundna med varandra. De kan allmänt grupperas i tre olika tematiska områden: i) omfattningen av tullmyndighetens skyldighet att på eget initiativ återbetala tullar som inte skulle ha betalts, ii) det förfarande som ska följas när en återbetalningsskyldighet uppstår till följd av konstaterandet att det inte finns någon rättslig grund för att begära betalning av tullar som inte ska betalas, och iii) lagstiftningssyftet med den tidsfrist på tre år som föreskrivs i tullagstiftningen. För att skapa klarhet och överskådlighet föreslår jag att de tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt ska behandlas gemensamt. Jag kommer att ta upp dessa i samband med redogörelsen för dessa tematiska områden.

B. Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

38. Innan jag prövar frågorna i sak, anser jag att det är nödvändigt att kortfattat ta upp frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning. Även om ingen av de berörda parterna har tagit upp denna invändning om rättegångshinder, kan man fråga sig huruvida ett svar på den hänskjutande domstolens frågor krävs för att avgöra det nationella målet. Eftersom det i tullagstiftningen föreskrivs en tidsfrist på tre år för att göra gällande krav på återbetalning av tullar som felaktigt har tagits ut och de händelser som gav upphov till detta mål inträffade för mer än 30 år sedan, tycks dessa frågor vid första anblicken sakna relevans.

[9] EU-domstolen anger ofta i sina domar huruvida det normativa innehållet i en viss bestämmelse har återgetts i en bestämmelse som har ersatt denna, så att samma tolkning kan tillämpas på den sistnämnda bestämmelsen (se dom av den 13 december 2007, Bayerischer Rundfunk m.fl., C-337/06, EU:C:2007:786, punkt 30).

[10] Se dom av den 23 februari 2006, Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

39. Enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. [11]

40. Jag anser inte att den hänskjutande domstolens frågor är hypotetiska, eftersom en tolkning av bestämmelserna om tullmyndigheternas skyldigheter i samband med förfarandet för återbetalning enligt min mening kan visa sig även vara användbar för att klargöra frågan huruvida Caves Andorranes har *rätt till skadestånd på grund av åsidosättande av unionsrätten* i enlighet med de principer som har fastställts i EU-domstolens praxis. Vissa tecken tyder på att Caves Andorranes skulle kunna eftersträva detta syfte, i vart fall i andra hand. [12] De uppgifter om tolkningen av *varje fråga rörande återbetalning på eget initiativ av tullar som felaktigt tagits ut* som följer av EU-domstolens framtida dom skulle följaktligen kunna vara användbara för att lösa tvisten för den händelse att klaganden i det nationella målet skulle göra gällande *den franska tullmyndighetens ansvar för ett eventuellt åsidosättande av unionsrätten*. [13]

41. Av de skäl som har angetts i de föregående punkterna i detta förslag till avgörande, är det lämpligt att utgå från antagandet att denna begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning.

C. Prövning i sak

1. Tullmyndighetens skyldighet att på eget initiativ återbetala tullar som inte skulle ha betalats

42. I unionslagstiftningen på tullområdet föreskrivs två olika former för återbetalning av importtullar som inte skulle ha betalats. Den första av dessa former kräver en föregående ansökan för det ändamålet vid det berörda tullkontoret före utgången av en tidsfrist på tre år från och med bokföringen av de tullar som inte skulle ha betalats, medan den andra följer av en spontan handling av den tullmyndighet som på eget initiativ ska återbetala tullbelopp, om myndigheten inom samma tid upptäcker att någon av de situationer som motiverar återbetalning föreligger.

43. Förevarande mål avser den *andra formen*. I det avseendet ska det till att börja med noteras att det i tullagstiftningen föreskrivs en *allmän återbetalningsskyldighet* när vissa villkor, som jag kommer att behandla nedan, är uppfyllda. Närmare bestämt framgår det både av artikel 2.1 i förordning nr 1430/79 och av artikel 236.1 i gemenskapens tullkodex att tullarna ”skall återbetalas” (”il est procédé au remboursement”), medan det i artikel 116.1 i unionens tullkodex föreskrivs att importtullbelopp ”[ska] återbetalas” (”est remboursé”) av något av de skäl som anges i lagstiftningen.

[11] Se dom av den 16 december 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723, punkt 67).

[12] Förste generaladvokaten på avdelningen för handelsrättsliga, finansiella och ekonomiska mål vid Cour de cassation (Högsta domstolen) har nämnt denna möjlighet i sitt yttrande som har ingetts bland handlingarna i det nationella målet.

[13] Se dom av den 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique och Premier ministre (Statens ansvar för luftförorening) (C-61/21, EU:C:2022:1015, punkt 34 och följande punkter).

44. Bland de villkor som ger upphov till en rätt till återbetalning och som, med förbehåll för den bedömning som den hänskjutande domstolen ska göra, kan vara tillämpliga på det aktuella fallet finns den omständigheten att ”ingen tullskuld har uppkommit”, som avses i artikel 2.1 i förordning nr 1430/79, eller att ”tullbeloppet då tullen betalades inte var det som lagligen skulle betalas”, enligt artikel 236.1 i gemenskapens tullkodex. I artikel 116.1 a i unionens tullkodex föreskrivs i sin tur återbetalning på grund av att ”[i]mport[tull] … har tagits ut med ett för stort belopp”. Trots vissa skillnader i formuleringen av dessa bestämmelser, har de det gemensamt att de huvudsakligen avser en situation i vilken *en tull har tagits ut av myndigheten utan att det är rättsligt motiverat*. Eftersom de villkor som reglerar grunden för och uppkomsten av rätten till återbetalning föreskrivs i dessa bestämmelser, utgör de *materiella bestämmelser*.

45. Dessa materiella bestämmelser ska skiljas från *handläggningsreglerna*, vilka har en avgörande roll i förevarande mål. Det rör sig om de bestämmelser som har nämnts i punkt 35 ovan, vilka – såsom jag redan har påpekat – inte har ändrats vad gäller det normativa innehållet, då det i dessa i huvudsak föreskrivs att ”[o]m tullmyndigheterna inom denna tid själva upptäcker att [villkoren för ett sådant initiativ är uppfyllda], skall de på eget initiativ återbetala … tullbeloppet”. Denna lagstiftning föranleder några påpekanden från min sida vad gäller tolkningen av densamma. Jag kommer i samband med detta att tillämpa de tolkningsmetoder som har erkänts i EU-domstolens praxis. Det ska i det avseendet erinras om att enligt EU-domstolens fasta praxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med den rättsakt som bestämmelsen ingår i. Även en unionsbestämmelses tillkomsthistoria kan ge relevanta upplysningar om tolkningen av densamma.[14]

46. På grundval av dessa överväganden anser jag att själva lydelsen i dessa bestämmelser (”skall de på eget initiativ”) bekräftar, för det första, att det ankommer på tullmyndigheten att agera på eget initiativ och, för det andra, att *den händelse som har gjort den uppmärksam på att tullar felaktigt har tagits ut* ska ha inträffat inom en tidsfrist på tre år (”inom denna tid”). Jag anser att det är uppenbart att denna lagstiftning inte ska förstås så, att själva återbetalningen måste ske inom denna tidsfrist.

47. Sett ur ett kontextuellt perspektiv anser jag att denna tolkning, som avser återbetalning på eget initiativ, stöds av en genomläsning av de bestämmelser som avser den första formen för återbetalning av importtullar som inte skulle betalas, det vill säga förfarandet vid ansökan. Det följer av denna lagstiftning att ”[i]mporttullar ska återbetalas … på ansökan som inges till vederbörande tullkontor *inom en tid av tre år*”[15] från – beroende på vilken version som väljs – den dag då ”dessa tullar bokfördes av den myndighet som ansvarar för uppbörden”, den dag då ”då gäldenären underrättades om tullbeloppet” eller dagen ”för underrättelse om tullskulden”. I undantagsfall ska denna tidsfrist förlängas om den person det gäller framlägger bevis på att vederbörande var förhindrad att inge sin ansökan inom nämnda tid på grund av oförutsebara omständigheter eller force majeure.

48. Om man bortser från de skillnader som hänger samman med de aktuella bestämmelsernas formulering, är det uppenbart att unionslagstiftaren, genom att reglera denna form för återbetalning, även avsåg att fastställa en tidsfrist på tre år inom vilken myndigheterna måste fastställa att tullarna felaktigt har tagits ut. Med andra ord, inom ramen för denna form är den ansökan som inges av gäldenären *det sätt på vilket myndigheterna får kännedom om* de omständigheter som ger upphov till en rätt till återbetalning och som tvingar dem att agera. En

[14] Se dom av den 29 juli 2024, Asociația Crescătorilor de Vaci ”Bălțată Românească” Tip Simmental (C-286/23, EU:C:2024:655, punkt 38).

[15] Min kursivering.

genomläsning av dessa bestämmelser visar däremot att denna form inte föreskriver någon exakt tidsfrist för att göra återbetalningen. Logiken bakom regleringen av de två former som har angetts i de föregående punkterna i detta förslag till avgörande är således mycket likartad.

49. Om en sådan ansökan ingavs precis *före* utgången av tidsfristen på tre år, skulle följaktligen myndigheten absolut kunna göra återbetalningen senare, det vill säga efter utgången av denna tidsfrist, utan att åsidosätta unionslagstiftningen på tullområdet. EU-domstolens praxis bekräftar denna tolkning, eftersom domstolen i domen C & J Clark International slog fast att det följer av artikel 236 i gemenskapens tullkodex att ”återbetalning av tullar som inte lagligen skulle ha betalats när de betalades får i princip, såvida det inte föreligger oförutsebara omständigheter eller force majeure, ske efter utgången av en tidsfrist på tre år från den dag då gäldenären underrättades om tullbeloppet *endast om gäldenären, inom denna tid, på ett giltigt sätt har ingett en ansökan* om detta till de nationella tullmyndigheterna”. [16]

50. För övrigt slog EU-domstolen fast i den äldre domen CIVAD, som avsåg en situation där ansökan om återbetalning hade ingetts *efter* utgången av denna tidsfrist, det vill säga för sent, att ”en ekonomisk aktör … *i princip inte längre kan framställa krav på återbetalning av antidumpningstullar* som betalats … och beträffande vilka treårsfristen i artikel 236.2 i [gemenskapens tullkodex] har löpt ut”. [17] Med beaktande av dessa förklaringar, framgår det att den aktuella lagstiftningen förutsätter att myndigheterna, inom denna tidsfrist, ska konstatera att det saknas rättslig grund för att ta ut importtullar, vilket både gäller för återbetalning på eget initiativ och för återbetalning genom ansökan. Den motsatta tolkningen, enligt vilken själva återbetalningen endast kan ske inom tidsfristen på tre år, skulle få till följd att rätten till återbetalning upphör beroende på hur snabbt förvaltningsmyndigheterna agerar, vilket skulle strida mot rättssäkerheten.

51. I förevarande fall är det utrett att det inte ingavs någon ansökan om återbetalning inom tidsfristen på tre år. Detta väcker frågan vilka rättsliga krav som ska vara uppfyllda för att tullmyndigheterna ska ingripa. Det ska bland annat klargöras vilken grad av visshet som tullmyndigheterna ska ha vad beträffar medborgarens rätt till återbetalning av tullar som felaktigt tagits ut. Jag kommer att gå in på denna fråga mer i detalj efter att kortfattat ha förklarat den funktion som den period på tre år som föreskrivs i den aktuella lagstiftningen fyller.

2. Den funktion som preklusionsfristen på tre år fyller

52. Som EU-domstolen angav i domen CIVAD, är den ovannämnda treårsperioden en preklusionfrist, det vill säga en lagstadgad frist inom vilken gäldenären kan göra gällande sin rätt till återbetalning. Att denna frist löper ut medför i princip att denna rätt går förlorad. Enligt domstolen är en sådan preklusionsfrist på tre år rimlig, eftersom den inte kan medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten. [18]

53. EU-domstolen ansåg att en sådan preklusionsfrist tillvaratar rättssäkerhetshänsyn till skydd för både den enskilde och den berörda myndigheten, och en sådan frist hindrar inte den enskilde att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten. Slutligen slog EU-domstolen fast att även om det i tullagstiftningen föreskrivs vissa undantag från fristen på tre år, till exempel vid force majeure, erinrade den om att erlagda import- eller exporttullar ska återbetalas endast om vissa

[16] Dom av den 19 juni 2019, C & J Clark International (C-612/16, EU:C:2019:508, punkt 50). Min kursivering.

[17] Dom av den 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punkt 21). Min kursivering.

[18] Dom av den 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punkterna 21 och 22).

villkor är uppfyllda och i specifikt angivna fall. Eftersom en sådan återbetalning utgör ett undantag från den normala import- och exportordningen, ska följaktligen de bestämmelser som föreskriver en sådan återbetalning tolkas restriktivt. [19]

54. Den rättspraxis som har angetts i de föregående punkterna i detta förslag till avgörande avser de bestämmelser som reglerar återbetalning av tullar på ansökan av en ekonomisk aktör. Samma resonemang grundat på rättssäkerhet är dock enligt min mening tillämpligt på den treåriga fristen för formen för återbetalning på eget initiativ, vilket i förlängningen gör alla tolkningsprinciper som följer av ovannämnda rättspraxis tillämpliga.

3. Den grad av visshet som tullmyndigheterna ska ha och det förfarande som ska följas vad gäller återbetalning

55. I den lagstiftning som har nämnts i punkt 35 ovan, vilken reglerar de processuella aspekterna av återbetalningen av tullar som felaktigt har tagits ut, föreskrivs att ”[*o*]*m tullmyndigheterna … själva upptäcker att* någon av de situationer som [ger en sådan rätt] *föreligger*, ska de på eget initiativ återbetala … tullbeloppet”. [20] Detta väcker frågan vad uttrycket ”upptäcker” exakt syftar på och vilken grad av visshet som krävs vad beträffar att en rätt till återbetalning föreligger.

56. Enligt min mening lämnar ordalydelsen i de relevanta materiella bestämmelserna, vilka har citerats i punkt 44 ovan, inte utrymme för något tvivel om att tullmyndigheternas kännedom ska omfatta de omständigheter som ger rätt till återbetalning. Detta innebär konkret *kännedom om de väsentliga uppgifterna*, det vill säga de tulltransaktioner som har utförts, identiteten på de företag som berörs av dessa transaktioner, de belopp som har betalats och naturligtvis att det inte föreligger någon tullskuld. [21]

57. När dessa uppgifter är för handen är tullmyndigheterna skyldiga att göra en återbetalning och de *har inte något utrymme för skönsmässig bedömning*. I det avseendet, och i motsats till vad kommissionen har föreslagit, går det inte att göra en klar åtskillnad mellan det faktiska fastställandet av att villkoren för återbetalning är uppfyllda och en skyldighet att fastställa detta, såvida inte begreppet ”återbetalning på eget initiativ” ska förlora all egen betydelse. När tullmyndigheten har kännedom om de uppgifter som nämnts i föregående punkt i detta förslag till avgörande, ska slutsatsen dras att den är skyldig att på eget initiativ göra ett fastställande och göra en återbetalning. Villkoret om *fastställande* i strikt mening sammanfaller enligt min mening med en *skyldighet att fastställa* på vissa villkor. Den motsatta tolkningen, vilken skulle grundas på att en tullmyndighet inte har någon som helst skyldighet att på eget initiativ fastställa att ett belopp kan återbetalas, skulle utesluta all domstolsprövning och följaktligen allt ansvar för åsidosättandet av denna skyldighet, på grund av att det per definition är omöjligt att åsidosätta en skyldighet som inte finns. Ett sådant resultat skulle strida mot syftet med återbetalningen på eget initiativ som grundar sig på den allmänna skyldigheten att återbetala avgifter som tagits ut i strid med unionsrättens bestämmelser.

58. En väsentlig fråga är emellertid hur tullmyndigheterna ska inhämta de uppgifter som krävs för det syftet, särskilt huruvida det räcker att dessa uppgifter lämnas till tullmyndigheterna av till exempel de berörda företagen, eller huruvida tullmyndigheterna snarare ska vara proaktiva och

[19] Dom av den 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punkterna 23 och 24).

[20] Min kursivering.

[21] I ”Riktlinjer för återbetalning och eftergift” (s. 32 i den franska språkversionen) som har utarbetats av kommissionens generaldirektorat för skatter och tullar anges endast att ”tullmyndigheterna ska ha tillgång till *alla uppgifter som krävs* för att göra en återbetalning”, dock utan att vara mer specifika (min kursivering.).

göra efterforskningar för att få mer klarhet. Det är uppenbart att tullmyndigheternas fastställande på eget initiativ av att villkoren för återbetalning är uppfyllda beror naturligtvis inte på en tillfällighet, utan kräver alltid ett visst aktivt agerande från deras sida. Villkoren för tullmyndigheternas agerande och i vilken utsträckning dessa ska vara proaktiva kommer att bedömas nedan. Det man med säkerhet kan hävda i detta skede är att ansvaret för att se till att myndigheten får kännedom om att det inte finns någon tullskuld inte bör åvila enbart det berörda företaget, eftersom det i annat fall skulle innebära ett krav på att företaget inger en ansökan om återbetalning i samtliga fall. Med andra ord skulle det i praktiken finnas endast en form för återbetalning av tullar som felaktigt tagits ut, medan det i tullagstiftningen klart föreskrivs *två olika former*.

59. För att inte reglerna om återbetalning på eget initiativ ska förlora sitt innehåll, anser jag därför att det är rimligt att ålägga tullmyndigheterna en skyldighet att själva göra efterforskningar för att fastställa de ovannämnda väsentliga uppgifterna för att möjliggöra en återbetalning. Denna tolkning grundar sig även på en analys av de olika språkversionerna av uttrycket ”tullmyndigheterna *själva upptäcker*” [22] som används i den aktuella lagstiftningen, vilket tyder på ett initiativ från myndighetens sida, det vill säga en *utredningsåtgärd som syftar till att inhämta upplysningar*. I den spanska och den engelska språkversionen kan man till och med uttryckligen utläsa verbet ”upptäcka”.

60. De nationella myndigheterna har befogenhet att göra tullkontroller enligt tullagstiftningen. [23] Det ska preciseras att skyldigheten att fastställa de faktiska omständigheterna och agera i enlighet därmed ska vara *avhängig av den aktuella situationen*. Jag delar den franska regeringens och kommissionens uppfattning att tullmyndigheterna i princip inte ska vara skyldiga att vidta *oproportionerliga åtgärder* för att fastställa de ekonomiska aktörernas identitet och de belopp som ska återbetalas. Jag vill dock framhålla att min ståndpunkt skiljer sig åt när det gäller vilka slutsatser som ska dras av detta konstaterande. Kravet på proportionalitet avser att det ska föreligga ett rimligt förhållande mellan, å ena sidan, målet att återbetala tullar som felaktigt har tagits ut och, å andra sidan, den ansträngning som tullmyndigheten måste göra för att uppnå detta mål. Frågan huruvida en tullmyndighets åtgärder är proportionerliga ska inte bedömas abstrakt, utan med beaktande av den särskilda situation som återbetalningen på eget initiativ utgör en del av. En mer allvarlig situation som involverar fler ekonomiska aktörer skulle således kunna kräva mer långtgående åtgärder av en tullmyndighet, utan att dessa nödvändigtvis framstår som oproportionerliga.

61. I en vanlig situation som involverar en enda importör, framstår det som en rimlig och proportionerlig åtgärd att kontrollera importörens identitet och det belopp som ska återbetalas för att göra en återbetalning på eget initiativ. Varför skulle så inte vara fallet i en särskild situation som involverar flera ekonomiska aktörer som har påverkats av en myndighets felaktiga tillämpning av tullagstiftningen? I det sistnämnda fallet är den omständigheten att ett fastställande av att villkoren för återbetalning är uppfyllda kräver ytterligare ansträngningar och resurser från tullmyndighetens sida en naturlig konsekvens av *allvaret i den situation* som denna myndighet ska avhjälpa, och detta bör inte enbart av det skälet anses utgöra en oproportionerlig åtgärd.

[22] Se den spanska språkversionen (”cuando las propias autoridades aduaneras descubran”), den danska (”toldmyndighederne […] når de selv […] konstaterer”), den tyska (”stellen die Zollbehörden selbst […] fest”), engelska språkversionen (”where the customs authorities themselves discover”), den italienska (”se le autorità doganali constatano”), den litauiska (”Jeigu muitinė per šį laikotarpį pati nustato”), den nederländska (”de douaneautoriteiten … tot de vaststelling komen”), och den portugisiska (”as próprias autoridades aduaneiras verifiquem”).

[23] Albert, J.-L., *Le droit douanier de l’Union européenne*, avsnitt 4 (”riskhantering och bedrägerier”), Namur 2019, s. 542 och följande sidor, vari det förklaras att tullkontrollen alltid har ansetts utgöra en av tullmyndighetens befogenheter.

62. De skäl som föranledde uttaget av alltför höga belopp skulle också kunna finnas med bland *de faktorer som ska beaktas vid bedömningen av huruvida de kompletterande efterforskningar* som en tullmyndighet ska göra *är proportionerliga*. Den omständigheten att tullmyndigheten har bidragit till det för stora uttaget av tull genom att tillämpa tullagstiftningen felaktigt, medför ett krav på en mer proaktiv hållning av denna myndighet för att återbetala det för stora uttaget till den ekonomiska aktören snarare än en avvaktande hållning då det alltför höga beloppet återbetalas endast om denna aktör tar initiativ till detta. Jag vill vidare framhålla att det, i motsats till vad den franska regeringen har anfört, inte alltid går att kompensera avsaknaden av en återbetalning på eget initiativ med möjligheten för en ekonomisk aktör att göra gällande sin rätt till återbetalning. Denna aktör är inte nödvändigtvis medveten om de omständigheter som ger upphov till återbetalningen och är inte alltid i stånd att inge en ansökan om detta.

63. Med hänsyn till alla dessa omständigheter och då en normal omsorg är lämplig i det löpande administrativa arbetet, vilket gör att myndigheten inte kan klandras för att ha åsidosatt sin omsorgsplikt om fel i tillämpningen av tullrätten upptäcks först i samband med regelbundna kontroller,[24] anser jag att *de allvarligaste åsidosättandena kräver ytterligare åtgärder* från myndighetens sida för att fastställa den exakta omfattningen av återbetalningsskyldigheten. Med andra ord ska de åtgärder som tullmyndigheten ska vidta stå i proportion till situationens allvar.

64. Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra proportionalitetsbedömningen av de åtgärder som konkret har vidtagits, kan dock EU-domstolen ge nämnda domstol vägledning för att göra det möjligt för den att fullgöra denna uppgift. Vad gäller det aktuella fallet anser jag, i motsats till de berörda parternas ståndpunkt, att de franska myndigheterna inte gjorde allt som krävdes för en korrekt tillämpning av tullagstiftningen. Enligt min mening är det faktum att denna lagstiftning tillämpades felaktigt *under flera år i följd*,[25] vilket fick *ekonomiska konsekvenser för ett stort antal företag*, en omständighet som borde ha tvingat de franska myndigheterna att vidta ytterligare åtgärder för att på eget initiativ återbetala de tullar som felaktigt tagits ut. Jag kommer nedan att redogöra mer i detalj för min ståndpunkt.

65. Det ska inledningsvis noteras att kommissionen den 23 januari 1991 offentliggjorde det motiverade yttrandet KOM(90) 2042 slutlig, i vilket kommissionen dels slog fast att Republiken Frankrike hade åsidosatt sina skyldigheter enligt vissa bestämmelser i gemenskapsrätten genom att uppställa ett krav på att varor från tredjeland med Andorra som bestämmelseort skulle övergå till fri omsättning när de passerade genom Frankrikes territorium, dels anmodade de franska myndigheterna att följa det motiverade yttrandet inom en tidsfrist på 30 dagar. För övrigt framgår det av handlingarna i målet att Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget (ekonomi-, finans- och budgetministeriet) den 6 juni 1991 offentliggjorde ett meddelande till importörerna och exportörerna i *Journal officiel de la République française* (*Republiken Frankrikes officiella tidning*), varigenom nämnda krav på övergång till fri omsättning avskaffades. Jag anser att denna reaktion från de franska myndigheternas sida ska förstås som ett faktiskt medgivande av att det skett ett åsidosättande av tullagstiftningen och en vilja att rätta sig efter de krav som uppställs i gemenskapsrätten.

[24] Witte, P., *Zollkodex der Union (UZK)*, München 2022, artikel 116, punkterna 46–48; Niestedt, M., *EU-Außenwirtschafts- und Zollrecht*, München 2024, artikel 116, punkt 13, vari det förklaras att tullmyndigheterna inte är skyldiga att pröva varje enskilt fall för att avgöra möjligheten till återbetalning. En sådan allmän granskningsskyldighet skulle överbelasta myndigheterna med hänsyn till det stora antalet tulltransaktioner. Däremot är tullmyndigheterna skyldiga att återbetala om de upptäcker faktiska omständigheter som motiverar en sådan återbetalning vid *en tullkontroll, en extern revision* et cetera.

[25] Även om förevarande mål endast avser import som skett mellan åren 1988 och 1991, tycks dock de franska tullmyndigheternas aktuella praxis ha börjat mycket tidigare. Det är i vart fall vad som tycks framgå av kommissionens motiverade yttrande, vari det anges att denna praxis grundar sig på ett ”meddelande till exportörer av varor med Andorras dalar som bestämmelseort” som offentliggjordes år 1950, ändrades år 1974, år 1978 och därefter år 1983. Enligt detta meddelande krävdes det för transitering till Andorra av varor som inte befann sig i fri omsättning i gemenskapen att det skulle visas upp ett särskilt tillstånd utfärdat av prefekturen i Pyrénées-Orientales.

66. Kommissionens motiverade yttrande lämnar inte utrymme för något tvivel. De tullar som togs ut med tillämpning av reglerna om fri omsättning stred mot gällande lagstiftning och skulle därför inte lagligen ha betalats. Det kan därför fastställas att tullmyndigheterna i allmänhet var underrättade om detta, eller i vart fall medvetna om detta. På samma sätt kan det antas att tullmyndigheterna ställde sig frågan huruvida de tullar som felaktig hade tagits ut eventuellt skulle återbetalas, på eget initiativ eller på ansökan, särskilt som det i tullagstiftningen föreskrevs en *allmän återbetalningsskyldighet* när villkoren var uppfyllda, såsom jag redan har angett i förevarande förslag till avgörande. [26]

67. Det framgår av de franska myndigheternas officiella meddelande om ändringen av deras administrativa praxis att de var medvetna om behovet av att skydda de berörda ekonomiska aktörernas intressen genom att uttryckligen informera dem om detta. I det sammanhanget är det viktigt att uppmärksamma den omständigheten att tullmyndigheterna har en informationsskyldighet, eftersom det i artikel 14.2 i unionens tullkodex föreskrivs att ”[t]ullmyndigheterna *ska ha en regelbunden dialog med ekonomiska aktörer* och andra myndigheter som är involverade i internationell varuhandel”. I denna bestämmelse anges även att ”[tullmyndigheterna] *ska främja öppenhet genom att göra* tullagstiftningen och *allmänna förvaltningsbeslut och ansökningshandlingar fritt tillgängliga*, där så är möjligt kostnadsfritt, och via internet”. [27] Denna bestämmelse återspeglar *kraven på öppenhet och offentliggörande* som är ägnade att säkerställa god förvaltning. Det ska påpekas att dessa krav redan var i kraft inom internationell ekonomisk rätt vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen. [28] Man kan således hävda att tullmyndigheterna, genom detta officiella meddelande, fullgjorde sin *minimiskyldighet* att tillhandahålla information om den tillämpliga lagstiftningen.

68. Ett sådant tillvägagångssätt var naturligtvis inte tillräckligt för att avhjälpa den rättsstridiga situation som förelåg under flera år, det vill säga för att garantera att de företag som berörs av det åsidosättande av unionsrätten som kan tillskrivas de franska myndigheterna kan erhålla återbetalning. Det ska nämligen noteras att i det meddelande som de franska myndigheterna offentliggjorde anges endast att kravet på övergång till fri omsättning avskaffas *för framtiden*, men däri anges ingenting om behandlingen av eventuella klagomål från företag som *tidigare* lidit ekonomisk skada. [29] I detta meddelande anges inte heller något om möjligheten för dessa företag att direkt begära upplysningar från tullmyndigheterna om omfattningen av det åsidosättande som de har gjort sig skyldiga till, möjligheten att bidra till ett klargörande av de faktiska omständigheterna kring de tulltransaktioner som berör dem eller i förekommande fall inge en ansökan om återbetalning.

69. I detta officiella meddelande anges inte att denna ändring av tullmyndigheternas administrativa praxis i själva verket beror på ett ingripande av kommissionen, som hade varskott dem om att det förelåg ett åsidosättande av gemenskapsrätten. De ekonomiska aktörer som inte informerades om dessa händelser hade således inte möjlighet att identifiera anledningen till denna ändring av administrativ praxis. Sådan information skulle ha varit nödvändig för att göra

[26] Se punkt 43 ovan.

[27] Min kursivering.

[28] Genom denna bestämmelse genomförs kraven i internationell rätt, det vill säga de avtal som slutits inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO), närmare bestämt artikel X punkt 1 i Allmänna tull- och handelsavtalet (Gatt) och avtalet om förenklade handelsprocedurer (Trade Facilitation Agreement, TFA) (Witte, P., Zollkodex der Union, München 2022, artikel 14, punkterna 33–35).

[29] För övrigt framgår det av handlingarna i målet att kommissionen inledde ett fördragsbrottsförfarande mot Republiken Frankrike, som ledde till en ändring av tullmyndigheternas administrativa praxis, till följd av ett klagomål som hade ingetts av en person som handlade med varor med ursprung i Polen och med Andorra som bestämmelseort.

det möjligt för de berörda företagen att på ett effektivt sätt göra gällande sina rättigheter. I brist på ytterligare åtgärder fanns det en risk för att vissa företag inte kände till de möjligheter som de hade.

4. De krav som följer av den allmänna principen om god förvaltning

70. Ett sådant tillvägagångssätt är enligt min mening inte förenligt med de krav som följer av den allmänna principen om god förvaltning och som tullmyndigheterna ska iaktta när de tillämpar unionsrätten. [30] I synnerhet anser jag att de franska myndigheterna åsidosatte två väsentliga skyldigheter vars iakttagande är kännetecknande för god förvaltning, nämligen dels skyldigheten att *motivera förvaltningsbesluten*, dels skyldigheten att *behandla enskilda på ett rättvist sätt*. [31]

71. Som EU-domstolen har påpekat i sin praxis är skyldigheten för nationella myndigheter att motivera sina beslut av särskild betydelse, eftersom denna skyldighet *bereder dem som besluten är riktade till möjlighet att, under bästa möjliga villkor, ta tillvara sina rättigheter och att, med kännedom om samtliga omständigheter, avgöra huruvida det finns anledning att överklaga*. Motiveringsskyldigheten är även nödvändig för att göra det möjligt för domstolarna att utöva sin lagenlighetskontroll av besluten. [32] Jag anser att denna motiveringsskyldighet även gör sig gällande i ett sådant fall som det nu aktuella, där myndighetens beslut att ändra sin administrativa praxis, genom vilket myndigheten underförstått medger att unionsrätten har åsidosatts, *banar väg för ansökningar om återbetalning av tullar som felaktigt har tagits ut*. Iakttagandet av detta krav på motivering är än mer viktigt eftersom tullmyndigheterna är skyldiga att göra en sådan återbetalning och en tidsfrist på tre år gäller. [33]

72. Jag anser nämligen att om myndigheten själv, vilken har kännedom om alla de faktiska och rättsliga aspekter som har samband med detta åsidosättande, inte har gett en tillräcklig preciserad och utförlig motivering, kommer det att bli svårt eller rentav omöjligt för den enskilde att utöva vissa av de rättigheter som följer av unionsrätten, såsom rätten till återbetalning. För övrigt ska det i detta sammanhang erinras om att det följer av fast rättspraxis att det, när unionsrätten skapar rättigheter för enskilda, *ska säkerställas att de som berörs ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter och*, i förekommande fall, *göra dem gällande* vid nationell domstol. [34] Detta krav visar sig vara särskilt relevant i *förhållandet mellan medborgaren och myndigheten*, vilket är aktuellt i förevarande mål. [35] Förverkligandet av ett sådant mål skulle allvarligt äventyras om myndigheten utelämnade väsentlig information, som till exempel att en händelse har inträffat som ger rätt till återbetalning.

[30] Se dom av den 9 november 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punkt 39).

[31] Principen om god förvaltning är inte en enskild förvaltningsrättslig princip utan en samling av flera principer, och utgör så att säga ett samlingsbegrepp för alla eller vissa förvaltningsrättsliga principer. Begreppet används ibland som en synonym för alla principer som ligger till grund för det administrativa förfarandet i en rättsstat. Enligt principen om god förvaltning krävs till exempel att nationella myndigheter avhjälper fel eller brister, att förfarandet handläggs på ett opartiskt och objektivt sätt och att beslut fattas inom en rimlig tidsfrist. Denna princip omfattar dessutom en omfattande omsorgsplikt för myndigheterna och en rätt att bli hörd, det vill säga en skyldighet för tjänstemän att ge personer som berörs av ett beslut tillfälle att inkomma med synpunkter, samt skyldigheten att motivera beslutet (se förslaget till avgörande av generaladvokaten Trstenjak i målet Gorostiaga Atxalandabaso/parlamentet, C-308/07 P, EU:C:2008:498, punkt 89).

[32] Se dom av den 9 november 2017, LS Customs Services (C-46/16, EU:C:2017:839, punkt 40).

[33] Se punkt 50 ovan.

[34] Se dom av den 15 maj 2014, Almos Agrárkülkereskedelmi (C-337/13, EU:C:2014:328, punkt 21) och dom av den 9 mars 2023, État belge och Promo 54 (C-239/22, EU:C:2023:181, punkt 28).

[35] Se dom av den 8 maj 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 57) och dom av den 7 september 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras (C-927/19, EU:C:2021:700, punkt 122).

73. Det ska vidare erinras om att principen om god förvaltning även innebär en skyldighet att handla på ett rättvist sätt. Skälighetsprincipen är nödvändig för att skapa förtroende och förutsebarhet i förhållandena mellan enskilda och myndigheten.[36] Detta inbegriper bland annat förväntningar på att myndighetens rättsakter är lagenliga.[37] Denna princip anses utgöra ett mycket omfattande begrepp, som ligger till grund för andra principer i unionens förvaltningsrätt, såsom principen om opartiskhet, legalitetsprincipen, principen om skydd för berättigade förväntningar, icke-diskrimineringsprincipen, principen om likabehandling och proportionalitetsprincipen.[38]

74. Vad beträffar det aktuella fallet är det uppenbart att de företag som var tvungna att felaktigt betala tullar före ändringen av tullmyndighetens praxis missgynnades jämfört med de andra företagen, på grund av att myndigheten utelämnade viktig information om möjligheten att inge en ansökan om återbetalning. Om de franska myndigheterna i stället hade offentligt redogjort för skälen som gjorde att en sådan ändring av administrativ praxis krävdes, skulle alla företag ha behandlats lika. Av det skälet anser jag att skälighetsprincipen inte iakttogs i förevarande fall.

75. Ur det perspektivet anser jag att det inte var oproportionerligt att kräva av tullmyndigheterna att de lämnar ytterligare information och inrättar lämpliga förfaranden som möjliggör återbetalning av tullar som felaktigt har tagits ut. Ett sådant tillvägagångssätt tycks vara nödvändigt med hänsyn till allvaret i åsidosättandet av tullagstiftningen, både vad gäller varaktighet och omfattning. Det framgår nämligen av handlingarna i målet att åsidosättandet pågick i flera år och att all handel mellan Andorra och tredjeland tycks ha påverkats av detta.

5. Den ställning som rätten till återbetalning har i unionens rättsordning

76. Ett sådant krav är ännu mer tvingande om man beaktar den ställning som rätten till återbetalning har i unionens rättsordning. Det ska påpekas att de tullbestämmelser som avser återbetalning av tullar som felaktigt har tagits ut endast är *ett uttryck för en princip som ingår i unionsrätten*, nämligen den allmänna principen om återbetalning av felaktigt betalda belopp.[39] Enligt fast rättspraxis utgör nämligen ”rätten att erhålla återbetalning av avgifter som i en medlemsstat har tagits ut i strid med [unions]rättsliga regler en följd av och ett komplement till de rättigheter som medborgarna har tillerkänts i de [unions]rättsliga bestämmelserna, såsom dessa har tolkats av domstolen. Medlemsstaten är således i princip skyldig att återbetala de avgifter som har uppburits i strid med [unions]rätten.”[40]

77. Vidare framgår det av EU-domstolens fasta praxis att ”enskilda som i strid med unionsrätten har ålagts betalning av en avgift, en tull, en skatt eller annan pålaga av en nationell myndighet, enligt unionsrätten har rätt att från den berörda medlemsstaten erhålla återbetalning av motsvarande belopp”. Enligt EU-domstolen har ”den enskilde i ett sådant fall enligt unionsrätten rätt att från denna medlemsstat erhålla [inte bara] återbetalning … av det felaktigt uppburna beloppet, utan även rätt att erhålla ränta såsom ersättning för att beloppet inte har varit

[36] Lenaerts, K., ”’In the Union we trust’: Trust-enhancing principles of Community Law”, *Common Market Law Review*, volym 41, nr 2, 2004, s. 337 och följande sidor.

[37] Se, i det avseendet, Europaparlamentet, *Law of the Administrative Procedure of the European Union – European Added Value Assessment*, oktober 2012, s. 1–12.

[38] Wakefield, J., *The Right to Good Administration*, Alphen aan den Rijn 2007, s. 71.

[39] Se dom av den 28 april 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions m.fl. (C-415/20, C-419/20 och C-427/20, EU:C:2022:306, punkt 62).

[40] Se dom av den 28 januari 2010, Direct Parcel Distribution Belgium (C-264/08, EU:C:2010:43, punkt 45). Waelbroeck, M., ”La nature juridique du droit au remboursement des montants payés contrairement au droit communautaire”, *Droit international, intégration européenne et libres marchés*, 2011, s. 161 och följande sidor, vari ursprunget till denna rättspraxis förklaras.

disponibelt”. EU-domstolen har även påpekat att ”ett sådant åsidosättande kan avse varje regel i unionsrätten, oavsett om det rör sig om en primär- eller sekundärrättslig bestämmelse …, eller om en allmän unionsrättslig princip”. Slutligen har domstolen slagit fast att rätten till återbetalning av den felaktiga betalningen och rätten till utbetalning av ränta kan åberopas när betalningen har ålagts *genom en felaktig tillämpning av en unionsrättsakt*.[41]

78. Denna rättspraxis påverkas inte av en annan praxis från domstolen, enligt vilken de bestämmelser som föreskriver återbetalning ska tolkas restriktivt, eftersom en sådan återbetalning utgör ett undantag från den normala import- och exportordningen.[42] Förutom den omständigheten att denna rättspraxis ska förstås i dess verkliga betydelse, det vill säga som en påminnelse om legalitetsprincipen, enligt vilken myndigheten får handla endast i de fall som specifikt definieras i unionsrätten, särskilt när tillämpningen av vissa tullbestämmelser skulle leda till förluster av egna medel till nackdel för unionens budget,[43] talar följande argument mot en tolkning av denna rättspraxis som innebär att den utesluter en rätt till återbetalning.

79. För det första ska det preciseras att den tolkning som görs gällande i detta förslag till avgörande inte syftar till att skapa en ytterligare grund för återbetalning som gäller i samtliga fall. Det är snarare fråga om att fastställa *omfattningen av tullmyndigheternas skyldigheter enligt den andra formen* som föreskrivs i tullagstiftningen, det vill säga när tullmyndigheterna på eget initiativ gör en återbetalning efter att själva ha konstaterat att det inte hade uppkommit någon tullskuld.

80. För det andra finns det, såsom redan har påpekats i detta förslag till avgörande, en principiell skyldighet för myndigheten att återbetala tullar som felaktigt har tagits ut. En restriktiv tolkning av bestämmelserna om återbetalning av tullar som felaktigt har tagits ut kan således inte användas som argument för att neka en sådan återbetalning i de fall då de rättsliga villkoren är uppfyllda. De särskilda bestämmelserna i tullrätten ska snarare tolkas på ett sätt som är förenligt med den allmänna principen om återbetalning av felaktigt betalda belopp, vilken har nämnts ovan.

6. Slutsatser i denna del

81. I detta förslag till avgörande har jag undersökt flera rättsliga aspekter av rätten till återbetalning som föreskrivs i tullrätten, med beaktande av de särskilda omständigheterna i målet. På grundval av denna analys ska vissa slutsatser i denna del dras för att ge den hänskjutande domstolen ett svar.

82. För det första har det fastställts att det för återbetalning av tullar som felaktigt har tagits ut krävs i) att en ansökan inges inom den tidsfrist på tre år som föreskrivs i tullagstiftningen eller ii) att myndigheterna själva upptäcker inom denna tidsfrist att dessa tullar inte lagligen skulle ha betalats. Det krävs emellertid inte att återbetalningen sker inom denna tidsfrist. Om ett av de ovannämnda villkoren är uppfyllt i tid, kan återbetalningen ske efter utgången av samma tidsfrist.[44]

[41] Se dom av den 28 april 2022, Gräfendorfer Geflügel- und Tiefkühlfeinkost Produktions m.fl. (C-415/20, C-419/20 och C-427/20, EU:C:2022:306, punkterna 51, 52, 61, 63 och 64). Min kursivering.

[42] Se dom av den 14 juni 2012, CIVAD (C-533/10, EU:C:2012:347, punkt 24).

[43] Inkomster från tullar enligt Gemensamma tulltaxan utgör unionens egna medel, vilka tas ut av medlemsstaterna och tillhandahålls kommissionen. EU-domstolen har för sin del slagit fast att det ankommer på medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att garantera en fullständig och effektiv uppbörd av tullar och avgifter (se dom av den 11 juli 2019, kommissionen/Italien (Egna medel – Uppbörd av en tullskuld), C-304/18, EU:C:2019:601, punkterna 49 och 50).

[44] Se punkterna 42–54 ovan.

83. För det andra har det fastställts att det krävs, för att tullmyndigheterna ska kunna göra återbetalningar, att de fastställer bland annat de berörda företagens identitet och de belopp som ska återbetalas. Tullmyndigheterna ska dock inte förhålla sig passiva, utan ska själva ta initiativet vid allvarliga åsidosättanden av tullagstiftningen eller oegentligheter. Tullmyndigheterna bör därför vara skyldiga att vidta alla åtgärder som är lämpliga i situationen, däribland utredningar, och samarbeta i god tro med de berörda företagen för att säkerställa utövandet av deras rättigheter. [45]

84. För det tredje, om det enligt den hänskjutande domstolens bedömning inte längre är möjligt att återbetala de tullar som felaktigt har tagits ut, till exempel på grund av att tidsfristen på tre år som föreskrivs i tullagstiftningen har löpt ut, skulle denna domstol, på ansökan av klaganden i det nationella målet, kunna pröva huruvida villkoren för skadestånd på grund av åsidosättande av unionsrätten är uppfyllda i förevarande fall.

VI. Förslag till avgörande

85. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Cour de cassation (Högsta domstolen, Frankrike) har ställt på följande sätt:

Artikel 2.2 i rådets förordning (EEG) nr 1430/79 av den 2 juli1979 om återbetalning eller eftergift av import- eller exporttullar, som återges i artikel 236.2 tredje stycket i rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen,

ska tolkas så,

att för att tullmyndigheterna på eget initiativ ska kunna återbetala de tullar som felaktigt har tagits ut, ska de – inom tre år från den dag då dessa tullar bokfördes – fastställa att dessa tullar inte lagligen skulle betalas. För att återbetalningen ska kunna ske, måste detta fastställande omfatta de berörda aktörernas identitet och vilka belopp som ska återbetalas till var och en av dem. De efterforskningar som görs för det syftet ska stå i proportion till allvaret i den situation som den behöriga myndigheten ska avhjälpa.

[45] Se punkterna 55–75 ovan.