FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 25. JANUAR 1979 [1]

Høje Ret.

Den forelæggelsessag, som jeg skal behandle i dag, drejer sig om fortolkningen af begrebet »indførselsdagen« i artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 120/67 om den fælles markedsordning for korn (EFT 1967, s. 29; org. ref. JO af 19. 6. 1967, s. 2269), som importafgiftssatsen beregnes efter.

Sagsøger i hovedsagen indførte i foråret 1975 majs og majsgryn fra USA til Nederlandene. Til dette formål chartrede det et skib med instruks om, at det senest den 14. februar 1975, kl. 6 om morgenen, skulle lægge fra land i New Orleans. Herved ville sagsøger sikre sig, at indførselen til Rotterdam skete senest den 28. februar 1975, altså på et tidspunkt, da der endnu gjaldt en lavere afgiftssats end den 1. marts 1975. Derfor kunne hele skibets lastekapacitet ikke udnyttes, hvorfor sagsøger måtte betale rederiet 30 000 HFL for dødfragt.

Transporten af varen og dens ankomst til Rotterdam stødte imidlertid på forskellige vanskeligheder, hvorfor den oprindelige indførselsplan ikke kunne gennemføres. Således blev allerede skibets afsejling forsinket på grund af tæt tåge. En yderligere forsinkelse opstod ved, at skibet først henimod kl. 17 nærmede sig sydvestpassagen, som kun må gennemsejles ved dagslys. I Europort i Rotterdam kunne alene bøje 3 anvises sagsøgers skibsmægler, som 72 timer forinden var blevet underrettet om skibets ankomst. Et andet dér liggende skibs afrejse, som var planlagt til morgenen den 28. februar 1975, blev gentagne gange udsat på grund af maskinskade. Derfor måtte det af sagsøger chartrede skib kaste anker uden for havneområdet og kunne først efter kl. 21.15 den 28. februar sejle ind i havnen, hvor det den 1. marts kl. 1.15 blev fuldstændigt fortøjet ved bøje 3.

Med hensyn til indførselsformaliteterne havde et kornspeditionsfirma, som skulle besørge toldformaliteterne for sagsøger, allerede den 27. februar indleveret indførselsformularerne og den 28. februar 1975 indgivet indførselsanmeldelsen, som også var blevet påstemplet denne dato. Da skibet var sejlet ind i havnen, gik desuden en toldembedsmand ombord den 28. februar kl. 23.30. Denne udfærdigede endnu samme dag den generelle anmeldelse med bemærkningen »til anmeldelse«, hvormed varen i henhold til nederlandsk ret undergives toldprocedure, idet dog toldkontrollen endnu ikke anses for gennemført.

Ved den senere videreekspedition af indførselsformularerne til Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, sagsøgte i hovedsagen, angav toldvæsenet dog den 1. marts 1975 som indførselsdag. Da også Hoofdproduktschap var

1 — Oversat fra tysk.

af den mening, at den 1. marts 1975 såvel efter nederlandsk lovgivning som efter fællesskabsretten måtte anses for at være indførselsdagen, opkrævedes i overensstemmelse hermed den pr. 1. marts gældende højere afgiftssats.

Under henvisning til, at indførselsanmeldelsen og de øvrige indførselsformularer blev modtaget af toldvæsenet den 28. februar, og at en toldembedsmand samme dag udfærdigede den generelle anmeldelse ombord på det af sagsøger chartrede skib, mente sagsøger, at indførselsdagen i den i artikel 15 i forordning nr. 120/67 forudsatte betydning kun kunne være den 28. februar 1978. Det ansøgte derfor Hoofdproduktschap om en tilsvarende nedsættelse af afgiften, og efter at dette var blevet afslået, anlagde det sag med påstand om tilbagebetaling af den del af den importafgift, det havde betalt.

College van Beroep voor het Bedrijfsleven, hvor sagen blev anlagt, statuerede, at national lovgivning ikke indeholdt nogen støtte for det standpunkt, at alene den 1. marts 1975 kunne betragtes som indførselsdag. Fællesskabsretligt var retten i tvivl om, hvorledes indførselsdagen skulle bestemmes i det foreliggende tilfælde. Den udsatte derfor ved dom af 2. maj 1978 sagen, og forelagde i medfør af EØF-traktatens artikel 177 følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Skal artikel 15 i forordning nr. 120/67 forstås således, at »indførselsdagen« i denne artikels stk. 1 ikke under nogen omstændighed kan være en tidligere dag end den, da de pågældende varer er bragt hen på et sted, der er godkendt af den toldmyndighed, som skal modtage indførselsanmeldelserne og de øvrige indførselspapirer?
2. Skal artikel 15, stk. 1, i forordning nr. 120/67 i benægtende fald forstås således, at »indførselsdagen« er eller kan være det tidspunkt, da toldvæsenet har udfærdiget en generel anmeldelse for varer ankommet pr. skib med angivelse af, at disse produkter anses som toldpligtige varer, der er kommet ind i landet, og har modtaget såvel indførselsanmeldelser som øvrige dokumenter i det tilfælde, hvor de pågældende varer ikke er blevet bragt hen til det i første spørgsmål nævnte sted, ene og alene fordi dette sted ikke var til rådighed i så henseende af årsager, som ikke kunne tilregnes importøren eller dennes ansatte?

Hertil foreslår jeg følgende besvarelse.

1. Vedrørende det første spørgsmål må den relevante retspraksis først og fremmest gennemgås. Hvorledes »indførselsdagen« i henhold til artikel 15 i forordning nr. 120/67 skal defineres, blev i sag 113/75 (Giordano Frecassetti mod Statens Finansforvaltning, dom af 15. 6. 1976, Sml. 1976, s. 983) afgjort således, at det afgørende er, hvornår toldvæsenet modtager importørens viljeserklæring om, at han vil lade varen ekspedere til fri omsætning. Denne modtagelse kan ikke finde sted, førend varerne er ankommet til det sted, hvor toldvæsenet har bestemt, at toldekspeditionen skal finde sted.

Det er herefter klart, at i tilfælde, hvor modtagelsen af indførselsanmeldelsen går forud for varens ankomst til det nævnte sted, er kun det sidstnævnte tidspunkt af

betydning. Desuden bekræfter dommen Kommissionens opfattelse, hvorefter det for importafgiften vigtige begreb »indførselsdagen« skal defineres i nøje overensstemmelse med toldlovgivningen. Dette fremgår også af Rådets direktiv af 30. juli 1968 om harmonisering af lovgivning om 1. toldbehandling af varer, der indføres i Fællesskabets toldområde, og 2. den midlertidige opbevaring af disse varer (EFT 1968 (II), s. 409; org. ref. JO L 194 af 6. 8. 1968, s. 13) Direktivets artikel 2 lyder således:

»Alle varer, der indføres i Fællesskabets toldområde ... er undergivet toldkontrol.

Varerne skal omgående og ad den vej, som de pågældende myndigheder i den enkelte stat anviser, bringes til et toldsted eller et andet af disse myndigheder anvist sted, der står under toldopsyn.«

Desuden hedder det i artikel 4 i direktivet om den summariske toldangivelse, som skal afgives for de i artikel 2 nævnte varer, at den omgående skal afgives af den person, der er ansvarlig for varerne, eller af en repræsentant for denne. De pågældende myndigheder kan dog for afgivelse af denne toldangivelse fastsætte en frist på ikke over 24 timer regnet fra varernes ankomst til toldstedet eller til det i artikel 2, stk. 2, nævnte sted.

Heraf følger, at varerne med henblik på toldbehandlingen — og dette er væsentligt for »indførselsdagen« — faktisk må være tilstede, og at toldvæsenet må være i stand til at inspicere dem og dermed udøve den nødvendige kontrol. Det er også klart, at man for så vidt ikke kan se bort fra objektive kritierer. Dette er nødvendigt af hensyn til retssikkerheden og af hensyn til, at kun således kan de spekulationsmuligheder, som importørerne ellers ville have, udelukkes.

Det må ganske vist tilføjes, at fællesskabsretten ikke fulstændigt præcist fastsætter det afgørende tidspunkt for indførselen. Som anført kræves efter fællesskabsretten alene, at varerne er blevet bragt til et sted, der er anvist af toldmyndighederne, og som står under toldopsyn. Det er klart, at dette medfører et vist spillerum for nationale retsregler og national administrativ praksis. Dette omfatter utvivlsomt de nederlandske toldmyndigheders opfattelse, hvorefter skibets fuldstændige fortøjning er afgørende ved indførsel fra tredjelande af søvejen. Imidlertid kunne der også tænkes andre lige så objektive kriterier. I andre medlemsstater anses en importvare tilsyneladene — ifølge sagsøger — for at være ankommet til toldvæsenet, når skibet indløber i havneområdet, hvilket ligeledes skal noteres i logbogen, hvorved lodser og toldembedsmænd ofte tages ombord. Det er faktisk ikke udelukket, at der allerede dermed foreligger en tilstrækkelig effektiv toldkontrol. Det forekommer i hvert fald ikke indlysende, at toldvæsenet ved indførsel ad søvejen alene nødvendigvis skal lade skibets fortøjning være afgørende, hvilket i øvrigt som anført kan forstås forskelligt, og især ikke

fortøjning ved en bøje, hvorfra skibet måske overhovedet ikke losses.

Jeg tror ikke, at der fællesskabsretligt kan anføres mere til det første spørgsmål, som er stillet af College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

2. Såfremt importvarerne ikke kan bringes til det af toldvæsenet anviste sted, fordi dette af årsager som ikke kan tilregnes importøren ikke står til rådighed, må det dernæst klarlægges, om indførselsdagen kan være den dag, da toldvæsenet har udfærdiget den generelle anmeldelse, hvorefter varerne anses som toldpligtige varer, der er kommet ind i landet, og har modtaget såvel indførselsanmeldelser som øvrige indførselsdokumenter. Det må altså undersøges, om omstændigheder der må betegnes som force majeure eller tilsvarende forhold, kan have indflydelse på den for begrebet »indførselsdagen« fastslåede definition.

I denne sammenhæng er det indledningsvis nærliggende at gentage det, der er anført vedrørende det første spørgsmål, nemlig at fællesskabsretten, hvad angår bestemmelsen af indførselstidspunktet, indrømmer de nationale toldmyndigheder et vist spillerum. Dette giver sikkert mulighed for i et vist omfang at tage hensyn til sådanne omstændigheder, som er omtalt i det andet spørgsmål. Herefter kunne man forestille sig, at toldvæsenet under sådanne forhold afviger fra sin normale praksis, som kræver definitiv fortøjning af skibet på losningsstedet under tilsvarende toldkontrol og anser det for tilstrækkeligt, at varerne er til stede i toldområdet, og at en vis toldkontrol er mulig. Dette kunne eventuelt antages fra det tidspunkt, da skibet med importvarerne sejler ind i indførselshavnen og har toldembedsmænd ombord, som, skønt de ikke er kompetente til at udføre toldkontrollen og ikke kan angive varer til fri omsætning, dog er bemyndiget til at modtage den generelle anmeldelse, hvorved varen bliver toldpligtig og undergivet toldproceduren. Efter min mening kan det vanskeligt antages, at dette under hensyn til den i hovedsagen foreliggende usædvanlige situation, skulle være for meget at forlange af toldvæsenet. Faktisk drejer det sig — i hvert fald efter spørgsmålets formulering — ikke om omstændigheder, der er hændt for længere tid siden, og hvis efterprøvelse også kan være vanskelig på grund af den stedmæssige afstand, rent bortset fra at myndighederne i indførselslandet også ved en kautions forfald må tage hensyn til alle mulige force majeure-omstændigheder, hvor faren for misbrug heller ikke er fuldstændig udelukket.

Derudover er det efter det i sagen anførte i hvert fald også blevet klart, at der ikke fra et fællesskabsretligt synspunkt er nogen grund til ved force majeure at supplere eller ændre den hidtidige definition af begrebet »indførselsdagen«.

Anderledes end i sag 6/78 (Union Française de Céréales mod Hauptzollamt Hamburg-Jonas, dom af 11. 7. 1978, Sml. 1978, s. 1675) — hvor der var tale om tiltrædelsesudligningsbeløb for varer, der var gået til grunde under transporten, og som skulle eksporteres til en

af de nye medlemsstater, samt om sikring af en fællesskabspræference i denne forbindelse — kan man faktisk ikke i det foreliggende tilfælde tale om en lakune i fællesskabsretten, som skal udfyldes ved en analog anvendelse af retsregler om force majeure. Snarere kan der henvises til dommen i sag 68/75 (IFG-Interkontinentale Fleischhandelsgesellschaft mbH & Co. KG mod Kommissionen, dom af 14. 2. 1978, Sml. 1978, s. 353) og betragtningerne heri vedrørende den analoge anvendelse af artikel 20 i forordning nr. 193/75 (EFT L 25 af 31. 1. 1975, s. 10) — en bestemmelse om hensyntagen til force majeure. Herefter er det afgørende, om den pågældende har påtaget sig bestemte forpligtelser over for en kompetent myndighed og ifalder en sanktion, nemlig tab af sikkerhedsstillelse, såfremt forpligtelsen ikke opfyldes, eller om overskridelsen af en bestemt frist kun medfører anvendelsen af en ugunstigere indførselsordning. I denne sag er der åbenbart tale om det sidstnævnte tilfælde. Ved indførsel gælder der nemlig i almindelighed ikke nogen forpligtelse til at handle til bestemte tidspunkter, og såfremt en indførsel ikke kan gennemføres inden for licensens gyldighedsperiode på grund af force majeure, kan denne forlænges tilsvarende i medfør af artikel 20 i forordning nr. 193/75. En importør kan imidlertid sikre sig mod risikoen for en højere afgift ved senere indførsel — som Kommissionen med rette fremhævede — ved en forudfastsættelse af afgiften i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 120/67.

På grundlag af disse betragtninger kan det fastslås, at der ikke ved sådanne usædvanlige omstændigheder som i hovedsagen er nogen grund til at overveje at anvende afvigende eller supplerende kriterier med henblik på begrebet »indførselsdag«.

3. Herefter kan den anmodning om præjudiciel afgørelse, som er forelagt af College van Beroep voor het Bedrijfsleven, efter min mening kun besvares således:

Som »indførselsdag« i henhold til artikel 15 i forordning nr. 120/67 skal anses den dag, da de pågældende varer er bragt til det sted, der er anvist af den toldmyndighed, som skal modtage indførselsanmeldelserne og de øvrige indførselspapirer, og hvor der kan fortages toldkontrol.

Omstændigheder, som beror på årsager, der ikke kan tilregnes importøren eller hans folk, men må betegnes som force majeure, ændrer intet heri; fællesskabsretligt kan disse ikke medføre, at indførselsdagen kan være det tidligere tidspunkt, da toldmyndighederne for de med skibet befordrede varer såvel har udfærdiget en generel anmeldelse, hvori varerne betegnes som indførte toldpligtige varer og modtaget indførselsanmeldelserne samt de øvrige indførselsdokumenter.