# FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS
fremsat den 26. september 1989 *

*Høje Domstol.*

1. Bessin et Salson SA (herefter benævnt »selskabet«) er en fransk virksomhed i beklædningssektoren, som fra 1973 har sendt stof fra Frankrig til Tanger (Marokko) til syning af habitter og genindført disse til Frankrig under ordningen med passiv forædling, som gælder mellem Fællesskabet og Marokko (lovgivningen om denne ordning er anført i retsmøderapporten). For at kunne fritages for toldafgifter i henhold til denne ordning skal varerne være ledsaget af et varecertifikat (certifikatet har benævnelsen EUR 1), som er udstedt af de marokkanske myndigheder. Under en kontrol i 1976 af dokumenter i selskabets varetægt blev det konstateret, at disse certifikater manglede. I 1977 krævede de franske toldmyndigheder betaling af toldafgifter for varer, som allerede var genindført fra Marokko, og af alle de igangværende genindførselsforretninger. Selskabet anmodede de marokkanske myndigheder om varecertifikater for både igangværende og afsluttede forretninger, men af uforklarlige grunde har selskabet ikke i alle disse år kunnet få udstedt certifikaterne. Efterfølgende er der fra juli 1980 udstedt certifikater for igangværende genindførselsforretninger, medens certifikaterne for de indførsler, som er foregået mellem 1973 og den anførte dato først er blevet udstedt af de marokkanske myndigheder i 1984.

2. Den 29. april 1981 har selskabet hos de franske toldmyndigheder krævet tilbagebetaling af indbetalte toldafgifter mellem 1973 og juli 1980, eller et beløb på 2 949 614,77 FF. I 1984 efterkom de franske toldmyndigheder delvis dette krav, efter at de pågældende certifikater var blevet udstedt under henvisning til den treårige forældelsesfrist i den franske toldlov (de relevante bestemmelser heri fremgår af retsmøderapporten) tilbagebetalte myndighederne toldafgifter for den treårsperiode, som lå forud for ansøgningens dato (dvs. fra den 29. april 1978 til den 29. april 1981, med et beløb på 2 044 099,48 FF), men afviste at tilbagebetale toldafgifterne for perioden forud for den 29. april 1978 (1 125 545,99 FF).

3. Selskabet indstævnede den 30. december 1985 de franske toldmyndigheder for Tribunal d'instance de Paris (1. arrondissement) og nedlagde påstand om tilbagebetaling af betalte toldafgifter for perioden fra 25. februar 1974 til 28. april 1978. Selskabet har gjort gældende, at det er ubilligt at lade det betale toldafgifterne, når det forhold, at det ikke kunne fremlægge de krævede certifikater, alene skyldes de marokkanske myndigheders passivitet. De franske toldmyndigheder har påberåbt sig den treårige forældelsesfrist i den franske toldlov. For at undgå anvendelsen af de nationale regler, har sel-

* Originalsprog: engelsk.

skabet søgt at støtte sig på fællesskabsretten, navnlig artikel 19 i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter (EFT 1979 L 175, s. 1), der er affattet således:

»Med forbehold af artikel 3, stk. 2, andet afsnit, og artikel 5, stk. 2, andet afsnit, samt artikel 10, stk. 2, andet afsnit, kan de i denne forordning angivne tidsfrister for indgivelse af ansøgning om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter ikke forlænges, medmindre den pågældende fremlægger bevis for at have været forhindret i at indgive denne ansøgning inden for de nævnte tidsfrister som følge af hændeligt uheld eller force majeure.«

Bestemmelsen gør det muligt at fravige bl. a. den treårsfrist, som er fastsat i forordningens artikel 2, stk. 2, for ansøgningen om godtgørelse af betalte importafgifter, der er opkrævet med urette. Forordningen trådte i kraft den 1. juli 1980 (artikel 27). Artikel 19 er senere blevet ophævet, og en tilsvarende regel er blevet indsat i artikel 2 ved forordning (EØF) nr. 3069/86 (EFT 1986 L 286, s. 1).

4. Til brug ved afgørelsen af sagen har Tribunal d'instance ved dom af 14. oktober 1986, indgået til Domstolens Justitskontor den 28. december 1987, forelagt De Europæiske Fællesskabers Domstol følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Finder bestemmelserne i Rådets forordning (EØF) nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter anvendelse i tilfælde, hvor en anmodning om godtgørelse af importafgifter fremsættes af en importør over for den kompetente myndighed i en medlemsstat, efter at forordningen er trådt i kraft, men som angår afgifter betalt inden ikrafttrædelsen?

2) I bekræftende fald, kan importøren da påberåbe sig bestemmelserne i artikel 19 i denne forordning, hvorefter den frist, der er fastsat i forordningens artikel 2, stk. 2, for at indgive ansøgning om godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter, kan forlænges, såfremt den pågældende fremlægger bevis for at have været forhindret i at indgive denne ansøgning inden for den nævnte frist som følge af hændeligt uheld eller force majeure, der i det foreliggende tilfælde består i, at det har været absolut umuligt for importøren at fremskaffe tolddokumenterne EUR 1 fra de kompetente myndigheder i et tredjeland?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, og i så fald også det andet spørgsmål, spørges der videre, om de almindelige EF-retlige grundsætninger afskærer medlemsstaterne fra at vedtage bestemmelser, der fastsætter en ufravigelig forældelsesregel på tre år for enhver ansøgning om godtgørelse af toldafgifter opkrævet med urette. Der tages herved sigte på den situation, *at* importøren rent faktisk har været forhindret i at indgive ansøgning inden for fristen ifølge national lovgivning, hvilket ikke kan tilregnes ham, men alene skyldes, at den kompetente myndighed i et tredjeland har forholdt sig fuldstændig passiv med hensyn til at levere de tolddokumenter EUR 1, der er nødvendige

for at kunne indgive ansøgningen, og *at* importøren vedvarende har tilkendegivet over for medlemsstatens kompetente myndigheder, at det var ham ganske umuligt at fremskaffe de nævnte tolddokumenter, som de kompetente myndigheder i tredjelandet var pligtige at levere ham, men som først er blevet fremsendt og efterfølgende attesteret ti år efter, at indførslerne indledtes?

4) Såfremt de to første spørgsmål besvares bekræftende, eller det tredje spørgsmål besvares bekræftende, spørges der, om importøren har krav på renter af det toldafgiftsbeløb, som han kræver tilbagebetalt, ligesom det i bekræftende fald ønskes klarlagt, fra hvilket tidspunkt et sådant rentekrav da kan gøres gældende?«

5. Til det første spørgsmål bemærkes, at ansøgningen om godtgørelse er blevet indgivet af selskabet den 29. april 1981, dvs. efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1430/79 (der skete den 1. juli 1980), mens de pågældende afgifter blev betalt for perioden 1974-1978, dvs. før forordningens ikrafttrædelsestidspunkt. Selskabet har gjort gældende, at forordningen er anvendelig i det tilfælde, hvor de nationale toldmyndigheder efter forordningens ikrafttrædelsesdato træffer afgørelse om godtgørelse af toldafgifter. Dette indebærer i det foreliggende tilfælde, at forordningen finder anvendelse, da afgørelsen om at afslå godtgørelsen er indeholdt i en skrivelse, dateret den 2. juli 1984, altså noget efter forordningens ikrafttrædelse. Den franske regering og Kommissionen er derimod af den opfattelse, at en sådan fortolkning fører til en anvendelse af forordningen med tilbagevirkende kraft, hvilket er i strid med fællesskabsretten. Både regeringen og Kommissionen mener, at det første spørgsmål skal besvares benægtende, således at forordningen ikke kan anvendes i det foreliggende tilfælde. De støtter sig især på dommene i sagerne 212-217/80 (Amministrazione delle Finanze dello Stato/Salumi, Sml. 1981, s. 2735) og 113/81 (Reichelt/Hauptzollamt Berlin-Süd, Sml. 1982, s. 1957), og fastholder, at forordningen kun er anvendelig på fremtidige indførselsforretninger, og at de relevante handlinger består i enten en »bogføring« af afgifterne [dette udtryk er defineret i forordningens artikel 1, stk. 2, litra e)] eller i betaling af det pågældende beløb; indgivelse af en ansøgning om godtgørelse eller de nationale toldmyndigheders afgørelse vedrørende en sådan ansøgning er ikke relevante handlinger i denne sammenhæng, ligesom det er uden betydning, om der endnu verserer en retssag om et allerede betalt eller bogført beløb.

6. I Reichelt-dommen (præmisserne 14 og 15) har Domstolen fastslået, at forordning (EØF) nr. 1430/79 kun har virkning for fremtiden. Det drejer sig altså her om at identificere den afgørende handling i denne sag. Forordningens ordlyd indeholder efter min opfattelse tilstrækkelig vejledning til at besvare spørgsmålet. Første afsnit i artikel 2, stk. 2, lyder således: »Godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter af en af de i stk. 1 nævnte grunde ydes, såfremt der fremsættes anmodning herom over for det pågældende toldsted inden tre år fra den dato, på hvilken de pågældende afgiftsbeløb er bogført af den opkrævende myndighed«. Det følger heraf, at det afgørende moment er den dato, hvor de pågældende afgifter er blevet »bogført«.

7. Artikel 19 skal læses sammen med bestemmelsen i artikel 2, stk. 2, hvilket også følger af ændringen iht. forordning (EØF) nr. 3069/86. Betragtning fem til sidstnævnte forordning lyder således:

»Denne frist samt de i artikel 3, stk. 2, andet afsnit, i artikel 5, stk. 2, andet afsnit, i artikel 10, stk. 2, andet afsnit, samt i artikel 13, stk. 2, andet afsnit, angivne frister må kun overskrides i særlige og velbegrundede tilfælde; artikel 19 finder derfor kun anvendelse på den i artikel 2 angivne frist; teksten bør derfor forenkles ved en ændring af artikel 2 og bortfald af artikel 19.«

Ved artikel 1 i forordning (EØF) nr. 3069/86 ophævedes følgelig artikel 19 i forordning nr. 1430/79 og i artikel 2, stk. 2, efter første afsnit, indsattes følgende:

»Denne frist kan ikke forlænges, medmindre den berettigede fremlægger bevis for, at han på grund af hændeligt uheld eller force majeure har været forhindret i at fremsende sin ansøgning inden fristens udløb.«

Afsnittets placering og den udtrykkelige henvisning til »denne frist« viser uden nogen tvivl, at den relevante frist er tre år fra den dato, hvor afgifterne er blevet bogført.

8. »Bogføringen« er defineret i artikel 1, stk. 2, litra e), i forordning (EØF) nr. 1430/79 som »den administrative handling, ved hvilken det beløb for import- eller eksportafgifter, der skal opkræves af de kompetente myndigheder, er blevet behørigt opgjort«. Det er efter min opfattelse fornuftigt, at dette tidspunkt er afgørende for det spørgsmål, jeg her behandler, da det er dette tidspunkt, hvor importøren eller eksportøren for første gang får kendskab til det beløb, han skal betale, og kan afgøre, om han vil ansøge om godtgørelse eller fritagelse. Subsidiært kan datoen for betalingen af de pågældende beløb eventuelt komme på tale, men jeg mener, at der er to grunde til at afvise dette. For det første vil det være i strid med forordningens ordlyd. For det andet er datoen mindre egnet som udgangspunkt, da importøren eller eksportøren ensidigt kan forlænge fristen ved at forsinke betalingen, hvilket medfører ulige behandling af de forskellige sager, og indebærer en mindre grad af retssikkerhed end kriteriet »bogføring«. Af de samme grunde er det så meget mere udelukket at anvende datoen for godtgørelsesansøgningen som afgørende handling og endnu mindre datoen for myndighedernes stillingtagen til denne ansøgning; i øvrigt har Domstolen allerede i Reichelt-sagen (se domskonklusionens pkt. 2) udtrykkeligt udelukket den sidstnævnte mulighed.

9. Jeg er derfor af den opfattelse, at forordning nr. 1430/79 alene er anvendelig på ansøgninger om godtgørelse af eller fritagelse for afgifter, som er »bogført« efter forordningens ikrafttrædelsesdato. Derfor bør det første spørgsmål, som Tribunal d'instance har forelagt, besvares benægtende, nemlig at forordningen ikke er anvendelig på en an-

søgning om godtgørelse af afgifter, der er betalt før dens ikrafttrædelse.

10. Selv om forordningen kunne anvendes, ville selskabet stå over for to problemer: For det første giver artikel 19 den kompetente myndighed en mulighed for — og ikke et pålæg om — at fravige treårsfristen i artikel 2. For det andet kunne det overvejes, om sagen ikke snarere henhører under forordningens artikel 10, stk. 1, litra e), i kraft af de »særlige omstændigheder« end artiklerne 2 og 19, hvilket i henhold til artikel 10, stk. 2, ville medføre, at den anvendelige frist for indgivelse af godtgørelsesansøgninger er på tre måneder og ikke tre år som i artikel 2. Disse vanskeligheder opstår imidlertid ikke, såfremt det første spørgsmål, som jeg foreslår, besvares benægtende. Herefter er det unødvendigt at behandle det andet spørgsmål.

11. I forbindelse med det tredje spørgsmål gør selskabet i alt væsentligt gældende, at i den situation, hvor forordningen ikke finder anvendelse, medfører almindelige retsgrundsætninger i fællesskabsretten (navnlig billighedsbetragtninger, princippet om god tro, proportionalitets- og lighedsprincippet), at det er udelukket at anvende nationale retsforskrifter, der fastsætter en ufravigelig forældelsesfrist på tre år for enhver ansøgning om godtgørelse af toldafgifter, der er opkrævet med urette, selv om importøren har været forhindret i at fremsende en sådan ansøgning inden for den fastsatte frist, ikke på grund af egne forhold, men på grund af passivitet hos den kompetente myndighed, der ikke har udstedt de EUR 1-certifikater, der er nødvendige i forbindelse med ansøgningen; importøren har jævnligt oplyst de nationale myndigheder om, at det var ham umuligt at fremlægge certifikaterne, som tredjelandsmyndighederne burde have udstedt, og som først er fremkommet ti år efter de pågældende indførsler. Den franske regering og Kommissionen fastholder derimod, at når der ikke findes fællesskabsregler om godtgørelse af toldafgifter, som er betalt med urette, (efter deres opfattelse følger det af den besvarelse, som de foreslår af det første spørgsmål, at sådanne fællesskabsregler ikke var trådt i kraft på det tidspunkt, der er afgørende i denne sag) er spørgsmålet omfattet af national ret både materielt og processuelt; det er dog en betingelse, at anvendelsen af national ret ikke må medføre, at hævdelsen af rettigheder, der følger af fællesskabsretten, underkastes mindre gunstige betingelser end dem, der følger af national ret, eller det endog gøres umuligt at hævde rettigheder, der følger af fællesskabsretten. Efter Kommissionens og den franske regerings opfattelse er disse betingelser opfyldt her. Netop derfor var fællesskabsretten på det her relevante tidspunkt ikke til hinder for, at der i en medlemsstats lovgivning var fastsat en treårig forældelsesfrist for ansøgninger om godtgørelse af betalte toldafgifter, som den pågældende mener var betalt med urette.

12. Efter min opfattelse følger det klart af Domstolens praksis, at området, når der ikke findes fællesskabsbestemmelser om godtgørelse af eller fritagelse for toldafgifter, reguleres i den pågældende medlemsstats nationale lovgivning, se navnlig præmis 7 i Reichelt-sagen og sagerne 33/76 (Rewe/Landwirtschaftskammer Saarland, Sml. 1976, s. 1989), 45/76 (Comet/Produktschap voor Siergewassen, Sml. 1976, s. 2043) samt de forenede sager 119 og 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft

mod BALM, Sml. 1980, s. 1863). Som det fremgår af min gennemgang af første spørgsmål, fandtes der ikke på det pågældende tidspunkt fællesskabslovgivning på området. Derfor er national lovgivning afgørende for spørgsmålet om frister. Ifølge Domstolens praksis er under disse omstændigheder opstillet to betingelser for anvendelsen af national ret, nemlig at anvendelsen af national lovgivning ikke må medføre forskelsbehandling i forhold til de regler, der gælder for rent nationale tvister af samme art, og de processuelle regler ikke i praksis må umuliggøre hævdelse af rettigheder, som følger af fællesskabsretten, se f.eks. sag 130/79 (Express Dairy Foods/Intervention Board for Agricultural Produce, Sml. 1980, s. 1887). Det er her ikke gjort gældende, at anvendelsen af den franske treårsfrist er i strid med den ene eller den anden betingelse, og i virkeligheden er det vanskeligt at forestille sig dette. På den anden side ligger der bag anvendelsen af en sådan frist betragtninger af retssikkerhedsmæssig karakter, som er fælles for Fællesskabet og medlemsstaternes retssystemer. I øvrigt ser den pågældende franske treårsfrist ud til at være fornuftig, og den medfører retsbeskyttelse af Fællesskabets retsundergivne, især på baggrund af, at den forældelsesfrist, som Domstolen accepterede i Comet-sagen var på 30 dage, og i Rewe-sagen på en måned eller under visse omstændigheder et år. Jeg er derfor af den opfattelse, at de almindelige grundsætninger i fællesskabsretten ikke er til hinder for, at der anvendes en forældelsesfrist, således som den fremgår af denne sag, der er fastsat i national lovgivning.

13. Såfremt Domstolen følger mit forslag og besvarer første og tredje spørgsmål benægtende, er det unødvendigt at behandle fjerde spørgsmål om betaling af renter.

14. Såfremt fjerde spørgsmål alligevel skal behandles, er Kommissionen af den opfattelse, at når der er tale om en ansøgning om godtgørelse af toldafgifter, skal spørgsmålet om tilkendelse af renter behandles, ikke efter fællesskabsretten, men efter national ret. Selskabet har gjort gældende, at når godtgørelsen af de pågældende toldafgifter følger af et almindeligt princip i fællesskabsretten (billighedsgrunde), følger det også af fællesskabsretten, at importøren har krav på en passende erstatning for det forhold, at han ikke under retssagens forløb har kunnet disponere over beløbet, hvilket medfører, at selskabet bør tilkendes renter af de med urette betalte toldafgifter, og at renterne påløber fra den dato, hvor importøren har betalt afgifterne.

15. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at spørgsmålet om renter, når der ikke gælder fællesskabsbestemmelser herom, på samme måde som forældelsesfristerne skal afgøres efter national lovgivning; se bl.a. sagerne 26/74 (Roquette/Kommissionen, Sml. 1976, s. 677, især s. 686, præmis 12 og 13) og 130/79 (Express Dairy Foods, Sml. 1980, s. 1901, præmis 17). I dette tilfælde er der dog efter min opfattelse ikke nogen grund til at henvise til national ret, da fællesskabsretten ikke foreskriver godtgørelse af toldafgifter, når ansøgningen om tilbagebetaling er indgivet efter udløbet af den forældelsesfrist, der er fastsat i den nationale lovgivning.

16. Jeg skal derfor foreslå, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som Tribunal d'instance de Paris (1. arrondissement) har forelagt, på følgende måde:

1) Bestemmelserne i Rådets forordning nr. 1430/79 af 2. juli 1979 om godtgørelse af eller fritagelse for import- eller eksportafgifter finder ikke anvendelse i det tilfælde, hvor en importør har ansøgt en medlemsstats myndigheder om godtgørelse af toldafgifter efter forordningens ikrafttrædelse, når ansøgningen angår afgifter betalt inden ikrafttrædelsen.

2) Det er ikke i strid med de i fællesskabsretten anerkendte almindelige grundsætninger, at en medlemsstats lovgivning indeholder en præceptiv forældelsesfrist på tre år for enhver ansøgning om godtgørelse af toldafgifter, når importøren har været forhindret i at indgive ansøgningen inden fristens udløb på grund af omstændigheder, som ikke kan tilregnes ham.