FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 26. september 2000 [1]

I — Indledning

1. De præjudicielle spørgsmål, som Tribunale di Genova (Italien) har forelagt i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF), drejer sig om fortolkningen af artikel 243 og 244 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks [2].

II — De faktiske omstændigheder i hovedsagen

2. De præjudicielle spørgsmål er rejst under en sag mellem Kofisa Italia Srl (herefter »Kofisa«) på den ene side og Finansministeriet og det organ, som har fået overdraget at inddrive skatter i provinsen Genova, på den anden side.

3. Uden at iværksætte en forudgående administrativ klage har Kofisa for Tribunale civile e penale di Genova anfægtet det afgiftspålæg, som toldkammeret i denne by har tilstillet selskabet om betaling af 782 393 152 ITL med renter som følge af selskabets urigtige anvendelse af importmomsloftet for 1995.

4. Mens denne sag verserede, meddelte skatteinddrivelsesorganet Kofisa et påkrav med henblik på opkrævning af det nævnte beløb med renter og omkostninger, såvel påløbne som fremtidige. Kofisa har anfægtet denne foranstaltning og nedlagt påstand om, at den erklæres ugyldig, og at gennemførelsen af afgiftspålægget og afgiftspåkravet udsættes, indtil retten har truffet afgørelse om, hvorvidt der foreligger en afgiftsskyld.

5. I denne anden sag, og nærmere bestemt i forbindelse med anmodningen om udsættelse af gennemførelsen, har Tribunale civile e penale di Genova i lyset af den gældende nationale lovgivning og praksis på området erklæret sig inkompetent og udtalt, at i henhold til toldkodeksens artikel 244 kan toldmyndighederne under visse betingelser udsætte gennemførelsen af en

1 — Originalsprog: spansk.

2 — EFT L 302, s. 1 (herefter »toldkodeksen«).

afgørelse, som anfægtes for disse myndigheder.

6. Efter at have fastslået, at betingelserne for at udsætte den anfægtede afgørelse i henhold til toldkodeksens artikel 244 måtte antages at være opfyldt i den foreliggende sag, var den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den pågældende bestemmelse fandt anvendelse, eftersom Kofisa havde anlagt sag uden at iværksætte en forudgående administrativ klage som omhandlet i toldkodeksens artikel 243, og fordi toldkodeksens artikel 244 giver toldmyndighederne, men ikke domstolene, kompetence til at udsætte den anfægtede afgørelse.

7. Herefter har den besluttet at udsætte sagen og forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af toldkodeksens artikel 243 og 244.

III — De præjudicielle spørgsmål

8. Tribunale civile e penale di Genova har forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan den klage, som omhandles i artikel 243, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992, indbringes direkte for domstolene, uden at sagen forinden har været forelagt toldmyndigheden?

2) Er kompetencen til at udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse, jf. artikel 244 i forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992, alene tildelt toldmyndigheden eller tillige den domstol, for hvilken en sag er rejst?«

IV — Fællesskabsbestemmelser

9. Det bestemmes i toldkodeksens artikel 243:

»1. Enhver person kan indgive klage mod afgørelser, der træffes af toldmyndighederne om anvendelse af toldforskrifterne,

og som berører den pågældende umiddelbart og individuelt.

Klage kan endvidere indgives af enhver person, der har anmodet toldmyndighederne om en afgørelse vedrørende anvendelsen af toldforskrifterne, og som ikke har opnået, at nævnte myndigheder har truffet afgørelse inden for den i artikel 6, stk. 2, omhandlede frist.

Klagen skal indgives i den medlemsstat, hvor afgørelsen er truffet, eller hvor der er anmodet om en sådan afgørelse.

2. Klagen kan

a) i første instans indgives til den af medlemsstaterne hertil udpegede toldmyndighed

b) i anden instans indgives til en uafhængig instans, der kan være en domstol eller et tilsvarende specialiseret organ, i overensstemmelse med de gældende bestemmelser i medlemsstaterne.«

10. I toldkodeksens artikel 244 fastsættes det:

»Indgivelse af en klage har ikke opsættende virkning for gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

Toldmyndighederne kan imidlertid udsætte gennemførelsen af afgørelsen helt eller delvis, hvis den har begrundet formodning om, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller hvis der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende.

Hvis den anfægtede afgørelse bevirker, at der skal betales import- eller eksportafgifter, er udsættelse af gennemførelsen af afgørelsen betinget af, at der foreligger eller stilles en sikkerhed. Det kan dog undlades at kræve sikkerhedsstillelse i tilfælde, hvor et sådant krav på grund af debitors situation ville kunne give anledning til alvorlige vanskeligheder af økonomisk eller social karakter.«

11. Endelig bestemmes det i toldkodeksens artikel 245:

»De nærmere bestemmelser om klageadgangen fastsættes af medlemsstaterne.«

V — Retsforhandlinger for Domstolen

12. Inden for den frist, som er fastsat i artikel 20 i EF-statutten for Domstolen, er der indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, af den italienske regering og af Det Forenede Kongeriges regering samt af Kommissionen. Under retsmødet den 22. juni 2000 blev der afgivet mundtlige indlæg af Kofisa's advokat, af repræsentanterne for den italienske regering samt af Kommissionen.

13. Selskabet Kofisa har indledningsvis gjort gældende, at Domstolens kompetence i denne sag følger af dommene i sagerne Dzodzi [3] og Giloy [4]. Eftersom de italienske toldmyndigheder er ansvarlige for opkrævningen af både told og importmoms, og reglerne om fremgangsmåden ved opkrævningen er de samme, er selskabet af den opfattelse, at de relevante bestemmelser bør fortolkes på samme måde. Desuden er det i artikel 70 i den italienske momslov [5] fastsat, at bestemmelserne i toldlovgivningen vedrørende afgifter, som opkræves ved grænsen, finder anvendelse på tvister om importmoms.

Vedrørende det første forelagte spørgsmål har Kofisa anført, at det ikke kan udledes af ordlyden af artikel 243, at en klage, som indbringes direkte for domstolene, skal afvises. Hertil kommer, at det på den ene side i toldkodeksens artikel 245 bestemmes, at medlemsstaterne fastsætter de nærmere bestemmelser om klageadgangen, og at den italienske toldlovgivning på den anden side udelukkende giver mulighed for en domstolsprøvelse af afgiftspålæg, hvorfor selskabet har konkluderet, at de afgiftspligtige ikke har anden mulighed end at følge denne retsforskrift, således at tilsidesættelsen af artikel 243 ikke kan gøres gældende over for selskabet.

For så vidt angår det andet præjudicielle spørgsmål hævder Kofisa, at svaret herpå delvis kan findes i Domstolens dom i sagen Factortame m.fl. [6], idet fællesskabsrettens forrang pålægger den nationale ret at undlade at anvende en intern retsregel, som hindrer vedtagelsen af foreløbige forholdsregler.

Med hensyn til om domstolene kan udsætte gennemførelsen, mener sagsøgeren i hovedsagen, at det ikke ville være rimeligt udelukkende at give mulighed for udsættelse under klagesagen i første instans. I øvrigt finder sagsøgeren det inkonsekvent, at domstolene er beføjet til at ophæve toldmyndighedernes afgørelser, men ikke til at udsætte dem. Ifølge Kofisa gør dette argument sig navnlig gældende i tilfælde som den italienske retsorden, hvor klager ikke kan indgives til toldmyndighederne, hvilket udelukker enhver mulighed for at

3 — Dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Sml. I, s. 3763.

4 — Dom af 17.7.1997, sag C-130/95, Sml. I, s. 4291.

5 — DPR 633/1972 af 26.10.1972, *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* af 11.11.1972, supplemento ordinario nr. 1.

6 — Dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Sml. I, s. 2433.

udsætte den anfægtede afgørelse. Selskabet mener ligeledes, at det er unødvendigt at fastsætte denne kompetence i toldkodeksen, eftersom kompetencen til at træffe foreløbige forholdsregler figurerer blandt de nationale domstoles almindeligt anerkendte beføjelser.

14. Den italienske regering behandler først spørgsmålet om Domstolens kompetence. Efter at have bemærket, at sagens genstand, importmoms, ikke er omfattet af toldkodeksen, gør den gældende, at selv om artikel 70 i den italienske momslov henviser til toldlovgivningen for så vidt angår tvister og sanktioner på området for importmoms, er denne henvisning begrænset til nationale love vedrørende afgifter, som opkræves ved grænsen, og går desuden tilbage til en bestemmelse fra 1972, hvor der ikke fandtes nogen fællesskabsbestemmelser på området. Endelig findes der i den italienske retsorden — til forskel fra Giloy-dommen — ikke nogen bestemmelse, som medfører, at toldkodeksen og navnlig dennes artikel 243 og 244 finder anvendelse på tvister om importmoms, hvilket ifølge den italienske regering betyder, at Domstolen ikke er kompetent i denne sag.

Subsidiært har den italienske regering taget stilling til de præjudicielle spørgsmål. For det første anfører den, at det i henhold til toldkodeksens artikel 243 ikke er muligt at »springe over« den forudgående administrative fase, og en klage, som indbringes direkte for domstolene, derfor må afvises.

Med hensyn til det andet spørgsmål gør den italienske regering gældende, at den »uafhængige instans« i modsætning til den første instans ikke har kompetence til at udsætte gennemførelsen af den afgørelse, som er truffet af toldmyndighederne. I anden instans er det derimod muligt at anlægge sag til prøvelse af toldmyndighedernes afvisning af at udsætte gennemførelsen, og i dette tilfælde kan den uafhængige instans træffe foreløbige forholdsregler, herunder udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

15. Det Forenede Kongeriges regering anfører i sit indlæg, at toldkodeksens artikel 243 indfører en klageprocedure i to instanser efter hinanden, som det er obligatorisk at følge, hvilket betyder, at en sagsøger ikke kan indbringe sagen for et domstolsorgan uden først at forelægge spørgsmålet for toldmyndighederne. Dette system i to instanser er både til fordel for klageren, idet han kan anfægte toldmyndighedernes afgørelse via en uformel og billig procedure, og for toldmyndighederne, som herved får mulighed for hurtigt at berigtige en afgørelse, som er åbenbart forkert.

Såfremt Domstolen er af den opfattelse, at det i medfør af toldkodeksens artikel 243 ikke påhviler medlemsstaterne at indføre en procedure i to instanser efter hinanden, har Det Forenede Kongerige subsidiært gjort gældende, at såfremt en medlemsstat har fastsat en sådan procedure, kan artikel 243 ikke påberåbes for at undgå den første instans.

Det Forenede Kongeriges regering har ikke udtalt sig om det andet præjudicielle spørgsmål.

16. Kommissionen rejser indledningsvis spørgsmålet om, hvorvidt de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Domstolen fastslog i Giloy-sagen, der ligeledes omhandlede importmoms, at der ikke var nogen tvivl om, at hovedsagen skulle afgøres efter fællesskabsretlige regler, mens dette i den foreliggende sag ifølge Kommissionen ikke er sikkert, eftersom det i virkeligheden er toldlovgivningen, som er inspireret af den ordning, som gælder for direkte og indirekte skatter, såsom moms, og ikke omvendt. Der foreligger således ikke tilstrækkelige oplysninger til at hæve over enhver tvivl, at Domstolen er kompetent i denne sag.

Hvad angår det første spørgsmål anfører Kommissionen, at toldkodeksens artikel 243 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for, at en klage indbringes direkte for en domstol, uden at den først har været forelagt toldmyndighederne [7].

For så vidt angår det andet spørgsmål finder Kommissionen, at artikel 244 kun giver toldmyndighederne mulighed for at udsætte gennemførelsen. Dette udelukker imidlertid ikke, at domstolene kan udsætte i medfør af de processuelle regler, som er gældende i den nationale retsorden. Herudover gør Kommissionen opmærksom på, at i overensstemmelse med Domstolens praksis yder fællesskabsretten borgerne en omfattende og effektiv retsbeskyttelse, som navnlig indebærer, at der kan træffes foreløbige forholdsregler, såfremt det er nødvendigt for at sikre den fulde virkning af den endelige afgørelse.

VI — Domstolens kompetence

17. Jeg vil først behandle spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse om de præjudicielle spørgsmål. I denne henseende bør det bemærkes, at det, som hovedsagen drejer sig om, ikke er omfattet af EF-toldkodeksens anvendelsesområde. Efter ordlyden af toldkodeksens artikel 4, nr. 10, omfatter begrebet importafgifter kun told og afgifter med tilsvarende virkning, der gælder ved indførsel af varer, samt landbrugsafgifter og andre afgifter ved indførsel, der fastsættes som led i den fælles landbrugspolitik eller som led i andre særordninger inden for landbrugssektoren. Det omfatter ikke importmoms, som derfor falder uden for toldkodeksens anvendelsesområde.

18. Imidlertid synes den forelæggende ret ikke at være i tvivl om, at EF-toldkodek-

7 — Kommissionens repræsentant præciserede under retsmødet, at det er Kommissionens opfattelse, at såfremt en medlemsstat kræver, at klagen først indgives til toldmyndighederne, inden den kan indbringes for domstolene, kan borgerne ikke påberåbe sig artikel 243 til støtte for at indbringe sagen direkte for domstolene.

sens bestemmelser finder anvendelse, og at det derfor er nødvendigt at anmode Domstolen om en fortolkning af disse bestemmelser. Den støtter sig i den forbindelse på Giloy-dommen [8], hvor sagsgenstanden var omsætningsafgifter ved indførsel, der ligeledes falder uden for fællesskabsrettens anvendelsesområde, og hvor Domstolen erklærede sig kompetent, idet de omtvistede tyske bestemmelser fandt anvendelse på forhold, som dels var omfattet af den interne retsorden, dels af fællesskabsretten, således at disse bestemmelser skulle fortolkes på samme måde.

19. Det vil sige, at der endnu en gang opstår spørgsmål om, hvorvidt Domstolen i medfør af traktatens artikel 177 er kompetent til at besvare spørgsmål, som stilles af de nationale domstole vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, når disse spørgsmål indgår i en sag, hvor fællesskabsretten ikke finder anvendelse som sådan, men i national ret er blevet overført på ikke-fællesskabsretlige forhold.

20. Dette spørgsmål er blevet behandlet af Domstolen ved flere lejligheder. Domstolen afsagde den første dom herom i 1985 i Thomasdünger-sagen [9]. Herefter fulgte sagerne Dzodzi [10], Gmurzynska-Bscher [11], Tomatis og Fulchiron [12], Kleinwort Benson [13], Leur-Bloem [14] og Giloy [15]. Til disse skal tilføjes sagerne Federconsorzi [16] og Fournier [17] for så vidt angår henvisninger til fællesskabsretten i kontraktbestemmelser.

21. I henhold til denne retspraksis er Domstolen i medfør af traktatens artikel 177 kompetent til at fortolke fællesskabsretten, når den nationale lovgiver har besluttet at henvise til fællesskabsretlige bestemmelser for at regulere forhold, som falder ind under dennes interne retsorden.

22. Det er vigtigt at bemærke, at denne praksis altid er stødt på hård modstand hos generaladvokaterne. Således foreslog generaladvokat Mancini i Thomasdüngersagen, at Domstolen ikke skulle besvare de forelagte præjudicielle spørgsmål, idet den herved kun tilsyneladende ville fortolke bestemmelserne i den fælles toldtarif, idet forholdet i virkeligheden ville være det, at Domstolen ville fortolke nationale bestemmelser, som de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser var blevet optaget i, således at de i denne forbindelse helt havde mistet deres tvingende karakter [18].

8 — Dommen er nævnt ovenfor i fodnote 4.

9 — Dom af 26.9.1985, sag 166/84, Sml. s. 3001.
10 — Dommen er nævnt ovenfor i fodnote 3.
11 — Dom af 8.11.1990, sag C-231/89, Sml. I, s. 4003.
12 — Dom af 24.1.1991, sag C-384/89, Sml. I, s. 127.
13 — Dom af 28.3.1995, sag C-346/93, Sml. I, s. 615.
14 — Dom af 17.1.1997, sag C-28/95, Sml. I, s. 4161.
15 — Dommen er nævnt ovenfor i fodnote 4.
16 — Dom af 25.6.1992, sag C-88/91, Sml. I, s. 4035.
17 — Dom af 12.11.1992, sag C-73/89, Sml. I, s. 5621.
18 — Punkt 2 i forslaget til afgørelse.

23. For sit vedkommende bemærkede generaladvokat Darmon i forslagene til afgørelse i sagerne Dzodzi og Gmurzynska-Bscher, at formålet med den præjudicielle procedure, som er at sikre ensartetheden af fællesskabsrettens virkninger, efter sin art klart kun vedrører fællesskabsrettens anvendelsesområde, således som den selv fastlægger det. Ifølge Darmon kan en henvisning i national ret ikke udvide fællesskabsrettens anvendelsesområde og således heller ikke Domstolens kompetence, idet gældende fællesskabsret ikke rækker ud over fællesskabsrettens anvendelsesområde [19].

24. Endelig nåede generaladvokat Jacobs i forslaget til afgørelse i sagerne Leur-Bloem og Giloy — efter minutiøst at have gennemgået den relevante retspraksis — til den konklusion, at Domstolen kun bør træffe afgørelse i sager, hvori den er bekendt med tvistens faktiske og retlige omstændigheder, og hvor den fællesskabsretlige bestemmelse finder anvendelse i denne sammenhæng [20].

25. Domstolen har imidlertid aldrig fulgt disse forslag fra dens generaladvokater, og som jeg har tidligere har sagt, har den udviklet en fast praksis, hvorefter den i medfør af traktatens artikel 177 finder at være kompetent til at fortolke de fællesskabsretlige bestemmelser, når disse ikke direkte regulerer det omtvistede forhold, men den nationale lovgiver har besluttet at henvise til deres indhold.

26. Domstolen anfører tre hovedpunkter til støtte for dens kompetence i denne type af sager. For det første er den af den opfattelse, at det alene tilkommer de nationale retter, som behandler tvisten, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, at vurdere — under hensyn til hver enkelt sags særegenheder — både nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse for at kunne afsige dom og relevansen af de spørgsmål, som de forelægger Domstolen [21].

For det andet henviser Domstolen til, at der ikke findes en regel, som fastsætter det modsatte, idet det hverken fremgår af ordlyden af artikel 177 eller af formålet med den ved denne artikel indførte procedure, at traktatens ophavsmænd har villet frakende Domstolen kompetence med hensyn til de anmodninger om præjudiciel afgørelse, der angår en fællesskabsretlig bestemmelse i det særlige tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning henviser til indholdet af denne

19 — Punkt 5 og 6 i forslaget til afgørelse i Gmurzynska-Bscher-sagen og punkt 8 og 11 i forslaget til afgørelse i Dzodzi-sagen.

20 — Punkt 75 i forslaget til afgørelse. Til støtte for denne konklusion anfører generaladvokat Jacobs følgende argumenter: vigtigheden af at fortolke de fællesskabsretlige bestemmelser i deres rette sammenhæng; der er intet, som sikrer, at Domstolens afgørelse i en tvist, der ikke indgår i en fællesskabsretlig sammenhæng, er relevant for denne tvist; desuden vil de nationale retter — på grund af de forskellige sammenhænge, som den fællesskabsretlige regel skal anvendes i — kunne bortse fra Domstolens domme, hvilket ville kunne bringe den bindende karakter af de afgørelser i fare, som træffes i medfør af artikel 177; manglende forpligtelse for de nationale retter, hvis afgørelse ikke kan appelleres, til at forelægge spørgsmålet for Domstolen; endelig at accepten af denne kompetence ville kunne få antallet af sager, som forelægges Domstolen til præjudiciel afgørelse, til at stige betragteligt.

21 — Jf. Dzodzi-dommen, præmis 33 og 34, Gmurzynska-Bscher-dommen, præmis 18 og 19, Leur-Bloem-dommen, præmis 24, og Giloy-dommen, præmis 20.

bestemmelse for at fastlægge de bestemmelser, der finder anvendelse på en rent intern situation i denne stat [22].

Endelig finder Domstolen, at det afgjort er i Fællesskabets interesse, at bestemmelser og begreber, der er hentet fra fællesskabsretten, fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder bestemmelserne skal anvendes, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås [23].

27. Ifølge denne retspraksis vil en anmodning fra en national ret derfor kun kunne afvises, såfremt det er klart, at proceduren efter artikel 177 er blevet anvendt i strid med sit formål og i virkeligheden tilsigter at foranledige Domstolen til at træffe afgørelse om en konstrueret tvist, eller såfremt det er åbenlyst, at fællesskabsretten hverken direkte eller indirekte finder anvendelse i den foreliggende sag [24].

28. Jeg finder ikke disse argumenter helt overbevisende.

29. Efter min mening stemmer det første argument om delingen af domskompetencen med de nationale domstole dårligt overens med Domstolens praksis om, hvilke præjudicielle spørgsmål der kan påkendes.

Således har Domstolen fastslået, at det ikke tilkommer den at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål [25], og har afvist spørgsmål, som åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller med dennes genstand [26], navnlig når en national ret anmoder om en fortolkning af en fællesskabsregel, som ikke finder anvendelse i sagen [27]. Endvidere har Domstolen fastslået, at den ikke må besvare præjudicielle spørgsmål, som ikke er udtryk for, at der objektivt er brug for en besvarelse, på grundlag af hvilken hovedsagen kan afgøres [28].

30. Domstolen risikerer at modsige sig selv, når den — under henvisning til, at de nationale domstole er enekompetente til at afgøre, om de stillede spørgsmål er relevante — erklærer sig kompetent i sager, hvor en national domstol anmoder den om at fortolke en fællesskabsbestemmelse i en

22 — Jf. Dzodzi-dommen, præmis 36, Gmurzynska-Bscher-dommen, præmis 25, Leur-Bloem-dommen, præmis 25, og Giloy-dommen, præmis 21.

23 — Jf. Dzodzi-dommen, præmis 37, Leur-Bloem-dommen, præmis 32, og Giloy-dommen, præmis 21.

24 — Jf. dommene i sagerne Dzodzi, præmis 40, Gmurzynska-Bscher, præmis 23, Leur-Bloem, præmis 26, og Giloy, præmis 22.

25 — Jf. bl.a. domme af 16.7.1992, sag C-343/90, Lourenço Dias, Sml. I, s. 4673, præmis 17, og sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, præmis 25.

26 — Jf. bl.a. dom af 3.3.1994, forenede sager C-332/92, C-333/92, C-335/92, Eurico Italia m.fl., Sml. I, s. 711, præmis 17.

27 — Dom af 13.12.1994, sag C-297/93, Grau-Hupka, Sml. I, s. 5535, præmis 18.

28 — Jf. bl.a. dom af 16.12.1981, sag 244/80, Foglia, Sml. s. 3045, præmis 17, af 12.6.1986, forenede sager 98/85, 162/85 og 258/85, Bertini m.fl., Sml. s. 1885, præmis 6, og af 17.5.1994, sag C-18/93, Corsica Ferries, Sml. I, s. 1783, præmis 14.

sammenhæng, som ligger uden for bestemmelsens anvendelsesområde, idet den er mere streng ved bedømmelsen af, om den skal besvare de præjudicielle spørgsmål, som stilles i sager, som skal afgøres under anvendelse af fællesskabsregler i en fællesskabsretlig sammenhæng end ved bedømmelsen af, om den skal besvare spørgsmålene i de sager, hvor tvisten i hovedsagen falder uden for anvendelsesområdet for fællesskabsretten.

31. På den anden side må det ikke glemmes, at Domstolens fortolkning skal ske i en adækvat sammenhæng. Således har Domstolen siden Telemarsicabruzzo m.fl.-dommen [29] været mere streng med hensyn til kravet om, at de nationale domstole klart fastlægger den faktuelle og juridiske sammenhæng, hvori de stillede spørgsmål indgår. Disse angivelser er ikke alene af grundlæggende betydning med henblik på at give den pågældende nationale domstol et svar, som kan anvendes til at afgøre tvisten i hovedsagen, men også fordi det meget ofte er vanskeligt, ja umuligt at fortolke en regel abstrakt.

32. Imidlertid er der risiko for, at Domstolens fortolkning ikke er korrekt, når de faktiske omstændigheder, som danner grundlag for den præjudicielle forelæggelse, ikke er undergivet fællesskabslovgivningen, idet fortolkningen foretages uden for den rette sammenhæng. Som generaladvokat Jacobs gjorde det i forslaget til afgørelse i sagerne Giloy og Leur-Bloem, kan man derfor gøre gældende, at Domstolen kun bør træffe afgørelse om sagens realitet, når tvistens faktuelle og juridiske sammenhæng er omfattet af fællesskabsretten [30].

33. For så vidt angår det andet argument, hvorefter det hverken fremgår af ordlyden af artikel 177 eller af formålet med den præjudicielle procedure, at traktatens ophavsmænd har villet frakende Domstolen kompetence med hensyn til disse anmodninger om præjudiciel afgørelse, mener jeg, at et af de grundlæggende principper om kompetencefordeling inden for Fællesskabet — nemlig princippet om specifikt tildelte beføjelser — herved tilsidesættes.

34. I medfør af EF-traktatens artikel 3 B (nu artikel 5 EF) handler Fællesskabet inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er blevet tillagt det ved traktaten. I EF-traktatens artikel 4 (nu artikel 7 EF) fastsættes det, at hver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved traktaten.

De beføjelser, som er tildelt Fællesskabet, og dermed dets institutioner, er derfor tillagte beføjelser, som kun eksisterer i kraft af, at de følger af traktaterne om Fællesskabets oprettelse. Den nationale kompetence er hovedreglen, og Fællesskabets kompetence er undtagelsen; sagt på en

29 — Dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90, C-322/90, Sml. I, s. 393.

30 — Punkt 75 i forslaget til afgørelse.

anden måde, er den nationale kompetence potentielt set ubegrænset, hvorimod Fællesskabets kompetence er begrænset [31].

35. Imidlertid har traktaterne efter min mening ikke givet Domstolen til opgave at træffe afgørelse om forhold, som ligger uden for fællesskabsrettens anvendelsesområde, hvorfor Domstolens argumentation om, at der ikke findes nogen tekst, som siger det modsatte, ikke overbeviser mig. Herefter kan Domstolens kompetence til at træffe afgørelse i denne type af sager kun udledes af en eventuel fællesskabsinteresse, hvilket bringer mig til det tredje argument, som efter min mening ligeledes savner ethvert grundlag.

36. Ifølge retspraksis herom ligger interessen i nødvendigheden af at sikre en ensartet fortolkning af fællesskabsretten. For at man kan forsvare dette synspunkt, må det imidlertid først fastlægges, hvilken fare for den ensartede fortolkning af fællesskabsretten det er, som får Domstolen til at påtage sig denne kompetence. Domstolen har i sin praksis aldrig redegjort herfor.

37. Jeg er af den opfattelse, at den påståede fællesskabsinteresse i, at enhver fællesskabsbestemmelse i disse tilfælde bliver fortolket ensartet, simpelt hen ikke foreligger. Som generaladvokat Jacobs har understreget i forslaget til afgørelse i sagerne Giloy og Leur-Bloem, er faren for, at fællesskabsretten ikke anvendes korrekt i den pågældende stat, i værste fald kun indirekte og midlertidig. Ifølge ham ville det være klart, at enhver fortolkning af en fællesskabsretlig bestemmelse givet af en national ret under sådanne omstændigheder ikke ville være baseret på en afgørelse truffet af Domstolen, og den ville kunne anfægtes, så snart den blev anvendt i en fællesskabsretlig sammenhæng [32].

38. Hertil kommer, at tiltagelsen af denne kompetence heller ikke er et hensigtsmæssigt middel i forhold til det formål, som forfølges, idet det vil kunne krænke et af de grundlæggende kendetegn ved Domstolens domme: deres retligt bindende karakter. I en situation, som falder uden for fællesskabsrettens anvendelsesområde, er de nationale domstole ikke forpligtet til at anvende Domstolens fortolkning.

31 — Ikke desto mindre har Domstolen nuanceret rækkevidden af princippet om specifikt tildelte beføjelser. Under hensyn til den teleologiske og dynamiske dimension, som er en del af grundlaget for oprettelsen af Fællesskabets retsorden, har den anerkendt, at selv om Fællesskabet kun råder over de tillagte beføjelser, kan denne tildeling alligevel fremgå af såvel udtrykkelige bestemmelser i traktaterne som af disses opbygning og system.
Endelig lempes anvendelsen af princippet om tildelte beføjelser ved anvendelse af tilpasningsklausulerne, såsom EF-traktatens artikel 235 (nu artikel 308 EF), og teorien om forudsatte beføjelser. Anerkendelsen af disse forudsatte beføjelser betyder, at institutionerne besidder de beføjelser, som er nødvendige for at udføre de opgaver, som de er blevet pålagt i medfør af traktaterne. Teorien om forudsatte beføjelser har været anvendt på området for eksterne relationer, hvor institutionernes medvirken i forbindelserne med tredjelande var nødvendig med henblik på udøvelsen af de interne beføjelser, som Fællesskabet var tillagt (dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet (AETR), Sml. 1971, s. 41, org. ref.: Rec. s. 263, og af 14.7.1976, forenede sager 3/76, 4/76 og 6/76, Kramer m.fl., Sml. s. 1279, og udtalelse 1/76 af 26.4.1977, Sml. s. 741).

32 — Punkt 49 i forslaget til afgørelse.

Dette er for mig at se for det første åbenbart i modstrid med Domstolens praksis [33], hvorefter det ikke kan accepteres, at de svar, Domstolen giver retterne i de kontraherende stater, kun er vejledende og helt uden bindende virkning. Dette ville bevirke en fuldstændig ændring af Domstolens rolle, således som den forstås i henhold til traktaten, nemlig som en retsinstans, hvis domme er bindende.

Med denne konstatering bortfalder for det andet definitivt enhver relevans af Domstolens argument om dens interesse i at sikre en ensartet fortolkning af enhver bestemmelse i fællesskabsretten. Er de nationale domstole ikke forpligtet til at anvende Domstolens fortolkning, hvordan vil Domstolens tiltagelse af denne kompetence da kunne sikre, at de bestemmelser og principper, som overtages fra fællesskabsretten, bliver fortolket på samme måde?

39. Set på en anden måde lader Domstolen — i henhold til denne retspraksis — anvendelsen af fællesskabsretten, og i sidste ende dens egen kompetence, være afhængig af en afgørelse, som træffes af myndighederne i medlemsstaterne. På denne måde og under angivende af at ville sikre den ensartede fortolkning af fællesskabsretten, anfægter Domstolen således på paradoksal vis et andet væsentligt princip vedrørende Fællesskabets retsorden, nemlig dens uafhængighed i forhold til de nationale retsordener. Ved en sådan afhængighed af de nationale lovgivninger vil Domstolens kompetence endvidere kunne variere betydeligt fra en medlemsstat til en anden. Det er vanskeligt at acceptere, at anvendelsesområdet for en grundlæggende retsregel i fællesskabsretten, såsom traktatens artikel 177, delvis afgøres af de forskellige nationale retsordener.

40. Der bør heller ikke bortses fra de andre vanskeligheder, som følger af udvidelsen af Domstolens kompetence, som f.eks. den manglende forpligtelse til forelæggelse for Domstolen for de retsinstanser, hvis afgørelser ikke kan appelleres, eller de problemer, som kan opstå i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse vedrørende gyldigheden af en fællesskabsretsakt i en sag af denne type.

41. Udvidelsen af kompetencen kan desuden medføre en kraftig stigning i antallet af sager, som Domstolen skal tage stilling til. Dette kunne på en mere skjult måde krænke den ensartede fortolkning af fællesskabsretten, som denne nye tiltagelse af kompetence skal sikre, eftersom en udvidelse af kompetencen i sager af denne type kan medføre en stigning i Domstolens arbejdsbyrde og dermed forlænge den sagsbehandlingstid, som er nødvendig for at kunne afsige dom. Denne forlængelse af sagsbehandlingstiden kunne afholde retterne i medlemsstaterne fra at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål.

42. Af disse grunde tilslutter jeg mig opfattelsen blandt generaladvokaterne før mig,

33 — Jf. bl.a. Kleinwort Benson-dommen, nævnt i fodnote 13, præmis 24.

hvorefter Domstolen ikke har kompetence til at besvare spørgsmål, som stilles af en national ret vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, når disse spørgsmål hidrører fra en sag, hvor fællesskabslovgivningen ikke finder anvendelse i en sammenhæng, der henhører under dens anvendelsesområde, men blot er blevet gennemført i national ret i en sammenhæng, som ikke er fællesskabsretlig.

43. Idet jeg koncentrerer mig om Domstolens seneste domme på området, kan jeg konstatere, at Domstolen i Kleinwort Benson-dommen [34], hvor den skulle fortolke visse bestemmelser i Bruxelles-konventionen [35], indtog en mere restriktiv holdning med hensyn til grænserne for dens kompetence. Uden at gå så vidt som til at følge generaladvokat Tesauro, som foreslog Domstolen at tage sin praksis op til fornyet overvejelse, udtalte Domstolen, at den savnede kompetence til at afgøre de spørgsmål, som var forelagt af den nationale ret.

44. I den pågældende sag henviste bestemmelserne i Det Forenede Kongeriges retsorden ikke direkte og ubetinget til fællesskabsretten. Ved afgørelsen af de tvister, som var blevet indbragt for de nationale retter i Det Forenede Kongerige, var disse ikke forpligtet til at anvende Domstolens fortolkning af konventionen uindskrænket og ubetinget. Heraf følger, at såfremt Domstolen erklærede sig kompetent til at træffe afgørelse om det foreliggende præjudicielle spørgsmål, ville dens fortolkning af konventionens bestemmelser ikke være bindende for den forelæggende ret, og Domstolen henviste herved til udtalelse 1/91 [36], hvori den udtalte, det ikke kan accepteres, at de svar, Domstolen giver retterne i de kontraherende stater, kun er vejledende og helt uden bindende virkning. Dette ville bevirke en fuldstændig ændring af Domstolens rolle i henhold til protokollen af 3. juni 1971 [37] som en retsinstans, hvis domme er bindende [38].

45. Kleinwort-Benson-dommen er udtryk for en forandring af Domstolens praksis i forhold til tidligere domme. I denne dom kræver Domstolen, at henvisningen til fællesskabsretten i national ret skal være direkte og ubetinget, og at den gør fællesskabsretten anvendelig som sådan. I den tidligere retspraksis var der derimod ikke noget krav til henvisningen, og bedømmelsen af relevansen og virkningerne heraf tilkom alene den nationale ret. Desuden fandt Domstolen, at dens fortolkning skulle være bindende for den forelæggende ret, hvorimod dette kriterium ikke fandtes i Domstolens tidligere praksis.

46. I sagerne Leur-Bloem og Giloy anvender Domstolen imidlertid ikke de betingelser, som er opstillet i Kleinwort-Benson-dommen og behandler på ny spørgsmålet

34 — Dommen er nævnt i fodnote 13 ovenfor.

35 — Konventionen af 27.9.1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager.

36 — Udtalelse af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 61.

37 — Protokol vedrørende Domstolens fortolkning af konventionen af 27.9.1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager.

38 — Jf. dommens præmis 23 og 24.

om dens kompetence i lyset af den tidligere retspraksis. Domstolen efterprøvede hverken om henvisningen til fællesskabsretten i national ret var direkte og ubetinget, eller om den forelæggende ret var bundet af den fortolkning, som den ville få. Kompetencen synes at være forudsat som hovedreglen, mens manglende kompetence ikke er andet end en undtagelse, som er begrænset til konstruerede tvister eller til dem, hvor det er klart, at fællesskabsbestemmelsen ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.

Mens Domstolen i Kleinwort-Benson-dommen (præmis 16) stiller krav om en direkte og ubetinget henvisning til fællesskabsretten, forudsættes Domstolens kompetence derimod i Giloy-dommen, som det fremgår af dommens præmis 26, hvorefter der i den foreliggende sag ikke er grundlag for at antage, at tvisten i hovedsagen ikke skal afgøres på grundlag af fællesskabsretlige bestemmelser. Domstolen lader til at tillægge anerkendelsen af de nationale retters uafhængighed stor betydning og undlader derfor at efterprøve deres afgørelse, undtagen i klart atypiske tilfælde.

47. Den italienske regering har i sit indlæg i den foreliggende sag anført, at den italienske retsorden ikke indeholder en bestemmelse, hvorefter EF-toldkodeksen skal finde anvendelse. Kommissionen er af den opfattelse, at der — i modsætning til i Giloy-sagen — ikke er nogen sikkerhed for, at tvisten i hovedsagen skal afgøres på grundlag af en anvendelse af fællesskabsregler.

48. Når alt kommer til alt, og eftersom Domstolen ikke har kompetence til at fortolke national ret, ender man i en situation, hvor det ikke er muligt at garantere, at fortolkningen af de fællesskabsbestemmelser, som Domstolen anmodes om, er nødvendig for at kunne afgøre tvisten i hovedsagen.

49. I den forbindelse finder jeg det relevant at fremhæve de betingelser, som Domstolen kræver opfyldt, for at et præjudicielt spørgsmål besvares. Som jeg allerede tidligere har understreget, er Domstolen strengere med hensyn til kravet om, at de nationale retsinstanser klart fastlægger den faktuelle og juridiske sammenhæng, hvori de præjudicielle spørgsmål indgår. I øvrigt er der i retspraksis — på trods af hovedreglen om, at de nationale retsinstanser har en eksklusiv kompetence til at træffe afgørelse om relevansen af de spørgsmål, som forelægges i medfør af traktatens artikel 177 — fastlagt et princip om afvisning af spørgsmål, der ikke har nogen forbindelse med tvisten i hovedsagen, og som det ikke er objektivt nødvendigt at besvare af hensyn til afgørelsen af tvisten.

50. Efter min mening stemmer Kleinwort-Benson-dommen væsentligt bedre overens med disse krav til, hvornår et præjudicielt spørgsmål kan antages til realitetsbehandling, end de senere domme i Giloy- og Leur-Bloem-sagerne. Betingelsen i Kleinwort-

Benson om en direkte og ubetinget henvisning til fællesskabsretten afspejler hensynet til, at den fortolkning, som skal foretages, skal være objektivt nødvendig for at afgøre tvisten i hovedsagen. Derimod sikrer kriteriet i Leur-Bloem- og Giloy-dommene ikke, at en afgørelse fra Domstolen er nødvendig for at kunne afgøre tvisten i hovedsagen og, som følge heraf, heller ikke, at de nationale retsinstanser er forpligtet til at anvende denne afgørelse.

51. Følgelig foreslår jeg — for at undgå at Domstolen udtaler sig om en fællesskabsbestemmelse, som ikke har nogen forbindelse med tvisten i hovedsagen, for at sikre opfyldelsen af forudsætningen om relevansen af de præjudicielle spørgsmål, som forelægges af de nationale retsinstanser, og for at overholde retspraksis om besvarelse af disse spørgsmål — at anvende det kriterium, som blev anvendt i Kleinwort-Benson-dommen, og således fastslå, at Domstolen savner kompetence til at træffe afgørelse om ethvert præjudicielt spørgsmål om fortolkningen af en fællesskabsretsregel, som ikke opfylder betingelsen om at skulle anvendes i den nationale retsorden i medfør af en direkte og ubetinget henvisning.

52. I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelseskendelsen, at de oplysninger, som er nødvendige for med sikkerhed at kunne afgøre, om Domstolen skal besvare de præjudicielle spørgsmål, ikke er til stede, da fællesskabsretten ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og det er ikke blevet fastlagt, på hvilken måde de fællesskabsbestemmelser, som skal fortolkes, er blevet gjort anvendelige som følge af en henvisning i national ret til disse bestemmelser.

53. Af disse grunde foreslår jeg Domstolen at erklære sig inkompetent til at besvare de spørgsmål, som Tribunale civile e penale di Genova har forelagt.

54. Subsidiært, såfremt Domstolen beslutter sig for ikke at følge dette forslag, vil jeg behandle de præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har rejst.

VII — Gennemgang af de præjudicielle spørgsmål

A — *Det første præjudicielle spørgsmål*

55. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker Tribunale civile e penale di Genova oplyst, om en klage over en afgørelse i henhold til af EF-toldkodeksens artikel 243 kan indbringes direkte for domstolene, uden at sagen forinden har været forelagt toldmyndighederne.

56. I artikel 243 fastsættes det, at klagen i første instans skal indgives til den hertil udpegede toldmyndighed og i anden instans til en uafhængig instans. Denne formule-

ring lader formode, at lovgiver har villet fastlægge en klageprocedure i flere led.

57. Som Kommissionen også har påpeget i sit indlæg, er bestemmelserne i afsnit VIII, i modsætning til de fleste bestemmelser i toldkodeksen, der indfører en veldefineret ordning, og i givet fald henviser til gennemførelsesforanstaltninger, som skal vedtages af fællesskabslovgiver, imidlertid begrænset til at skitsere visse væsentlige aspekter vedrørende beskyttelsen af de erhvervsdrivende uden at fastsætte en udtømmende regulering og uden at fastsætte bindende betingelser og gennemførelsesbestemmelser for adgangen til klageinstanserne.

58. Som Det Økonomiske og Sociale Udvalg gjorde opmærksom på i sin udtalelse vedrørende forslaget til Rådets forordning om indførelse af en toldkodeks, ligger »det særlige ved harmoniseringen af klageadgangen ... ikke kun i de undertiden store forskelle mellem de nationale klageordninger, men også i, at disse ordninger i vidt omfang gælder ensartet for hele den nationale forvaltnings- og skatteret. Problemet er således, at denne harmonisering, som udelukkende gennemføres med henblik på toldlovgivningen, vil opsplitte de hidtil homogene nationale klageadgangsordninger ...« [39]. Det er derfor, at fællesskabslovgiver har begrænset sig til at regulere visse generelle aspekter.

59. Lovgivers hensigt træder klart frem, hvis man sammenligner det forslag, som Kommissionen oprindeligt forelagde [40], med den endeligt vedtagne toldkodeks.

60. I Kommissionens forslag indeholdt afsnittet om klageadgang en detaljeret regulering opdelt i fire kapitler. Det første af disse (»Klageadgang«) indeholdt en artikel 241, som i store træk svarer til toldkodeksens artikel 243.

De to følgende kapitler (»Klageadgang i første instans« og »Klageadgang i anden instans«) fastsatte de processuelle regler, som skulle anvendes i sager for toldmyndighederne og i sager for de uafhængige instanser.

Kapitel 4 (»Andre bestemmelser om klageadgang«) indeholdt en artikel 250, som dels udtrykkeligt anerkendte borgernes ret til direkte at indbringe sagen for den uafhængige instans, hvorefter de antoges at have givet afkald på deres klageadgang til toldmyndighederne, dels anerkendte anvendelsen af nationale bestemmelser,

39 — EFT 1991 C 60, s. 5, punkt 2.50.

40 — EFT 1990 C 128, s. 1.

hvorefter klager i visse tilfælde skal indgives direkte til den uafhængige instans.

61. I den endelige udgave, som blev vedtaget af Rådet, forsvandt hovedparten af denne udtømmende lovgivning vedrørende klageadgang. Ud over den nævnte artikel 243 og artikel 244 om udsættelse af gennemførelsen af den anfægtede afgørelse (som jeg vender tilbage til under behandlingen af det andet spørgsmål) har den endelige tekst kun beholdt artikel 245, der kun kort og godt fastsætter, at medlemsstaterne fastsætter de nærmere bestemmelser om klageadgangen.

62. Denne kortfattethed fra lovgivers side viser, at den indførte klageadgangsordning blot har til formål at fastsætte visse grundlæggende forhold med henblik på at sikre beskyttelsen af de erhvervsdrivende for — under overholdelse af fællesskabsretten — at overlade det til medlemsstaterne at foretage en udtømmende regulering på området.

63. Desuden tyder det forhold, at lovgiver i artikel 243 har valgt ordlyden »kan indgive klage« og ikke en formulering som f.eks. »skal indgive klage«, på, at det ikke var hensigten at fastlægge en procedure i to på hinanden følgende instanser.

64. Som Kommissionen har bemærket, er der et yderligere forhold, som underbygger denne fortolkning: Genstanden for klagen til såvel toldmyndighederne som indbringelsen for domstolene er altid toldmyndighedernes afgørelse vedrørende anvendelsen af toldlovgivningen. Havde lovgiver ønsket at indføre en klageadgangsordning i to instanser efter hinanden, burde klagens genstand for domstolene i anden instans ikke være toldmyndighedernes oprindelige afgørelse, men den trufne afgørelse vedrørende den første klage.

65. Følgelig skal artikel 243 ikke fortolkes således, at den fastsætter en klageadgangsprocedure i to instanser efter hinanden på fællesskabsplan. Artiklen overlader det til medlemsstaterne at fastsætte gennemførelsesbestemmelser med den deraf følgende mulighed for at anvende en procedure i to instanser. En medlemsstat kan således kræve, at der først indgives en klage til toldmyndighederne, inden det er muligt at indbringe sagen for domstolene, mens en anden medlemsstat kan give afkald på et krav om en sådan forudgående klage.

66. For at give den forelæggende ret et brugbart svar, skal det ikke desto mindre afgøres, om en borger, når en medlemsstat har besluttet at fastsætte et system i to instanser, hvor klageadgangen for domstolene er betinget af, at der forinden indgives en klage til toldmyndighederne, kan påbe-

råbe sig toldkodeksens artikel 243 for at springe over første instans og indbringe sagen direkte for domstolene.

67. Af de allerede nævnte grunde må svaret herpå være benægtende. Såfremt toldkodeksen som omtalt giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte klageadgangsordningen under hensyn til de særlige omstændigheder, som gør sig gældende i deres forskellige retssystemer, bør det ligeledes tages i betragtning, at når medlemsstaterne har fastsat en ordning i to instanser i rangfølge, skal borgerne overholde denne ordning og indgive klagen til toldmyndighederne, inden de kan indgive den til den uafhængige instans.

68. Af alle disse grunde skal jeg foreslå Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål med, at toldkodeksens artikel 243 skal fortolkes således, at den giver medlemsstaterne mulighed for enten at fastsætte en klageadgangsprocedure vedrørende afgørelser på toldområdet i to på hinanden følgende instanser med toldmyndighederne som første instans og en uafhængig instans som anden instans, eller i en enkelt instans for en uafhængig instans. Vælger medlemsstaten en procedure i to instanser, henhører det under national ret at bestemme, om, og under hvilke omstændigheder borgerne kan gå direkte til den uafhængige instans.

B — *Det andet præjudicielle spørgsmål*

69. Med sit andet spørgsmål ønsker Tribunale civile e penale di Genova oplyst, om kompetencen i henhold til EF-toldkodeksens artikel 244 til at udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse alene er tildelt toldmyndighederne, eller tillige den domstol, for hvilken sagen er rejst.

70. I artikel 244 bestemmes det — for så vidt det her er relevant — blot, at toldmyndighederne udsætter gennemførelsen af den anfægtede afgørelse helt eller delvis, når de har en begrundet formodning om, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller hvis der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende.

71. Selve ordlyden af artikel 244 støtter en fortolkning, hvorefter det kun er toldmyndighederne, som gives mulighed for at udsætte gennemførelsen. Mens artikel 243 udtrykkeligt giver adgang til at indgive en klage både til toldmyndighederne og til en uafhængig instans (domstol eller tilsvarende specialiseret organ), omhandler artikel 244 kun den situation, at toldmyndighederne kan udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

72. Desuden skal det bemærkes, som Kommissionen har gjort det i sit indlæg, at den pågældende bestemmelse er en undtagelse til hovedreglen (toldkodeksens artikel 7),

hvorefter de trufne afgørelser kan fuldbyrdes omgående af toldmyndighederne, bortset fra de i artikel 244, stk. 2, omhandlede tilfælde.

I betragtning af, at undtagelser i fællesskabsretten skal fortolkes indskrænkende, bør muligheden for at udsætte gennemførelsen af afgørelser, jf. artikel 244, anses for kun at være givet til de myndigheder, som udtrykkeligt er nævnt i bestemmelsen, således at denne regel ikke ved at slutte analogt kan fortolkes udvidende, således at den nævnte mulighed gives domstolene.

73. De betingelser, som opstilles i artikel 244, for, at toldmyndighederne kan udsætte gennemførelsen, bekræfter denne fortolkning. Forskriften giver kun mulighed for at udsætte gennemførelsen i tilfælde, hvor toldmyndighederne har en begrundet formodning om, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller hvis der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende. Som Domstolen har fastslået i Giloy-dommen [41], udsætter toldmyndighederne gennemførelsen af den anfægtede toldafgørelse, når en af de to betingelser er opfyldt. Foreligger der således blot en formodning for, at der vil ske uoprettelig skade for den pågældende, kan den administrative myndighed udsætte gennemførelsen.

41 — Dommen er nævnt ovenfor i fodnote 4.

Derimod fremgår det af Domstolens praksis vedrørende udsættelse af gennemførelsen af en national forvaltningsafgørelse, som er vedtaget til gennemførelse af en fællesskabsretsakt [42], at domstolene kun har mulighed for at udsætte, når der — bl.a. — dels foreligger en begrundet tvivl om fællesskabsretsaktens gyldighed, dels foreligger uopsættelighed på grund af risikoen for, at den part, der begærer udsættelse, lider et alvorligt og uopretteligt tab.

74. Denne fortolkning af artikel 244 udelukker imidlertid ikke, at den domstol, for hvilken afgørelsen er anfægtet i henhold til toldkodeksens artikel 243, kan udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse i overensstemmelse med de processuelle regler, som er gældende i den nationale retsorden.

75. På samme måde fremgår det af Domstolens praksis [43], at fællesskabsretten yder den enkelte borger en omfattende og effektiv retsbeskyttelse, herunder navnlig at der kan kræves fastsat foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal

42 — Jf. dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, af 9.11.1995, sag C-465/93, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft m.fl. (I), Sml. I, s. 3761, og af 17.7.1997, sag C-334/95, Krüger, Sml. I, s. 4517.

43 — Jf. navnlig Factortame-dommen, nævnt i fodnote 6, præmis 21, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest-dommen, nævnt i fodnote 42 ovenfor, præmis 16, 17 og 18, samt kendelse af 3.5.1996, sag C-399/95 R, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2441, præmis 46, og af 29.1.1997, sag C-393/96 P(R), Antonissen mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 441, præmis 36.

træffes om de krav, der gøres gældende efter fællesskabsretten.

76. Følgelig er toldkodeksens artikel 244 ikke til hinder for, at de domstole, der skal træffe afgørelse vedrørende en klage i henhold til toldkodeksens artikel 243, kan udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse enten i henhold til gældende nationale processuelle regler eller i medfør af den omfattende og effektive retsbeskyttelse, som fællesskabsretten yder den enkelte borger.

77. Af de ovennævnte grunde foreslår jeg Domstolen at besvare det andet præjudicielle spørgsmål med, at EF-toldkodeksens artikel 244 skal fortolkes således, at der kun tildeles toldmyndighederne kompetence til at udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at de domstole, som skal træffe afgørelse vedrørende en klage i henhold til toldkodeksens artikel 243, enten i henhold til gældende nationale processuelle regler eller i medfør af den omfattende og effektive retsbeskyttelse, som fællesskabsretten yder den enkelte borger, kan udsætte gennemførelsen.

VIII — Forslag til afgørelse

78. I lyset af det foregående foreslår jeg Domstolen at erklære sig inkompetent til at besvare de præjudicielle spørgsmål, som er forelagt af Tribunale civile e penale di Genova.

79. Subsidiært foreslår jeg Domstolen at besvare spørgsmålene som følger:

»1) Artikel 243 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (herefter 'EF-toldkodeksen') skal fortolkes

således, at den giver medlemsstaterne mulighed for enten at fastsætte en klageadgangsprocedure vedrørende afgørelser på toldområdet i to på hinanden følgende instanser med toldmyndighederne som første instans og en uafhængig instans som anden instans, eller i en enkelt instans for en uafhængig instans. Vælger medlemsstaten en procedure i to instanser, henhører det under national ret at bestemme, om, og under hvilke omstændigheder borgerne kan gå direkte til den uafhængige instans.

2) EF-toldkodeksens artikel 244 skal fortolkes således, at der kun tildeles toldmyndighederne kompetence til at udsætte gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Bestemmelsen er dog ikke til hinder for, at de domstole, som skal træffe afgørelse vedrørende en klage i henhold til toldkodeksens artikel 243, enten i henhold til gældende nationale processuelle regler eller i medfør af den omfattende og effektive retsbeskyttelse, som fællesskabsretten yder den enkelte borger, kan udsætte gennemførelsen.«