DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

11. januar 2001 *

I sag C-1/99,

angående en anmodning, som Tribunale civile e penale di Genova (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Kofisa Italia Srl

mod

Ministero delle Finanze,

Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 243 og 244 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1),

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. La Pergola, og dommerne M. Wathelet, D.A.O. Edward, P. Jann (refererende dommer) og L. Sevón,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Kofisa Italia Srl ved avvocato G. Leone

— den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato I.M. Braguglia

— Det Forenede Kongeriges regering ved R.V. Magrill, som befuldmægtiget, bistået af barrister S. Moore

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Tricot og P. Stancanelli, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 22. juni 2000 er afgivet mundtlige indlæg af Kofisa Srl ved advokat G. Leone, af den italienske regering ved avvocato dello Stato G. De Bellis, og af Kommissionen ved P. Stancanelli,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. september 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 18. december 1998, indgået til Domstolens Justitskontor den 4. januar 1999, har Tribunale civile e penale di Genova i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 243 og 244 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1, herefter »toldkodeksen«).

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag mellem Kofisa Italia Srl (herefter »Kofisa«) på den ene side og Ministero delle Finanze (Finansministeriet) og Servizio della Riscossione dei Tributi — Concessione Provincia di Genova — San Paolo Riscossioni Genova SpA (det organ, som har fået overdraget at inddrive skatter i provinsen Genova) på den anden side vedrørende inddrivelsen af en merværdiafgift (herefter »moms«), som er opkrævet i forbindelse med import.

Relevante retsregler

Fællesskabsbestemmelser

3 Afsnit VIII i toldkodeksen, der har overskriften »Klageadgang«, består af artikel 243, 244 og 245.

4 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.«

5 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.«

6 Toldkodeksens artikel 245 har følgende ordlyd:

»De nærmere bestemmelser om klageadgangen fastsættes af medlemsstaterne.«

Nationale bestemmelser

7 Artikel 70 i dekret nr. 633 af 26. oktober 1972, udstedt af republikkens præsident, vedrører indførelsen af bestemmelserne om moms (GURI nr. 292 af 11.11.1972, supplemento ordinario nr. 1, herefter »1972-dekretet«), er sålydende:

»Afgiften ved indførsel opgøres, afregnes og indbetales for hver enkelt transaktion. Med hensyn til tvister og sanktioner finder toldlovgivningens bestemmelser om afgifter, som er opkrævet ved grænsen, tilsvarende anvendelse.«

8 Tvangsinddrivelsen af statens afgifter og øvrige indtægter er reguleret ved dekret nr. 43 af 28. januar 1988, udstedt af republikkens præsident (GURI nr. 49 af 29.2.1988, supplemento ordinario nr. 2). I overensstemmelse med de bestemmelser, der heri henvises til, er Direttore regionale delle entrate det kompetente organ til at træffe afgørelse om udsættelse af tvangsinddrivelsen af skatter og afgifter. For så vidt angår inddrivelsen af told er denne kompetence derimod tillagt Direttore compartimentale delle dogane i medfør af artikel 27 i lovdekret nr. 105 af 26. april 1990 (GURI nr. 106 af 9.5.1990, supplemento ordinario) og artikel 32 i dekret nr. 287 af 27. maj 1992, udstedt af republikkens præsident (GURI nr. 116 af 20.5.1992, supplemento ordinario).

9 Gældende national ret på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder tillagde ikke de almindelige domstole kompetence til at udsætte gennemførelsen af en afgørelse om inddrivelse.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Kofisa er et handelsselskab, som driver virksomhed på de internationale markeder som opkøber, sælger og mellemmand med hensyn til maskiner og produkter inden for metaludvindings-, håndværks-, tekstil- og levnedsmiddelindustrien.

11 Den 10. november 1997 sendte Genova Toldkammer Kofisa et pålæg med krav om betaling af 782 393 152 ITL med renter, dvs. i alt et beløb på 1 112 526 600 ITL, i moms ved indførsel, idet selskabet havde anvendt momsloftet forkert. Kofisa anfægtede dette pålæg ved Tribunale civile e penale di Genova uden forinden at have indgivet en administrativ klage.

12 Mens denne sag verserede, meddelte det organ, som har fået overdraget inddrivelsen af afgifter i provinsen Genova, Kofisa et påkrav om opkrævning af det nævnte beløb med renter samt omkostninger.

13 Kofisa anlagde herefter en ny sag ved Tribunale civile e penale di Genova med påstand om, at inddrivelsen erklæres ulovlig, og at inddrivelsen af afgiftspålægget om betaling og gennemførelsen af påkravet udsættes, indtil der er truffet en retlig afgørelse om, hvorvidt den pågældende afgiftsskyld består.

14 I denne anden sag har Tribunale civile e penale di Genova anført, at såfremt tvisten i hovedsagen drejer sig om moms opkrævet ved indførsel og ikke om toldafgifter, er de relevante bestemmelser i henhold til henvisningen i 1972-dekretets artikel 70 toldlovgivningens bestemmelser om tvister og sanktioner om afgifter, som opkræves ved grænsen.

15 Da Tribunale civile e penale di Genova er i tvivl om, hvorvidt Kofisa kan anlægge en sag direkte uden forinden at have udnyttet den administrative klageadgang for toldmyndighederne og om, hvorvidt retten selv kan træffe afgørelse om udsættelse af inddrivelsen, har retten fundet, at en fortolkning af toldkodeksens artikel 243 og 244 er nødvendig for at træffe afgørelse i sagen.

16 Under henvisning til Domstolens dom af 17. juli 1997 (sag C-130/95, Giloy, Sml. I, s. 4291) er den nationale ret af den opfattelse, at Domstolen i den foreliggende sag har kompetence til at besvare spørgsmål angående disse bestemmelser i toldkodeksen.

17 Herefter har Tribunale civile e penale di Genova besluttet at udsætte sagen og 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, indgives direkte til 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?«

Domstolens kompetence

18 Den italienske regering er af den opfattelse, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om de præjudicielle spørgsmål, eftersom tvisten i hovedsagen drejer sig om moms opkrævet ved indførsel og ikke om told. Ifølge den italienske regering følger anvendelsen af toldkodeksen på dette område ikke af henvisningen i artikel 70 i 1972-dekretet, idet denne er begrænset til de nationale bestemmelser vedrørende afgifter, som opkræves ved grænsen, og stammer fra en bestemmelse fra 1972, dvs. fra et tidspunkt, hvor hverken toldkodeksen eller de fællesskabsretlige bestemmelser om toldskyld eksisterede.

19 Kommissionen har også gjort gældende, at situationen i italiensk ret er en anden end den, der forelå i den sag, som gav anledning til Giloy-dommen. Den har henvist til en række italienske love og administrative bestemmelser, hvoraf det fremgår, at for så vidt angår spørgsmålet om udsættelse af afgørelser, der vedrører inddrivelse af skyldige beløb, er den ordning, som finder anvendelse på toldområdet, præget af den ordning, som finder anvendelse på området for skatter og afgifter, herunder moms, og ikke omvendt. Den kompetente administrative myndighed, som kan træffe afgørelse om udsættelse af gennemførelsen af de pågældende afgørelser, er i øvrigt ikke den samme på toldområdet som inden for den direkte og indirekte beskatning.

20 Ifølge fast retspraksis er den i traktatens artikel 177 foreskrevne procedure et instrument i samarbejdet mellem Domstolen og de nationale retter. Heraf følger, 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 (jf. Giloy-dommen, præmis 20).

21 Når de af de nationale retter forelagte spørgsmål derfor vedrører fortolkningen af en bestemmelse i fællesskabsretten, er Domstolen således i princippet forpligtet til

at træffe afgørelse herom. Det fremgår således hverken 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 bestemmelse for at fastlægge de bestemmelser, der finder anvendelse på en rent intern situation i denne stat (jf. Giloy-dommen, præmis 21).

22 En anmodning fra en national ret ville 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 ikke finder anvendelse i den foreliggende sag, hverken direkte eller indirekte (jf. Giloy-dommen, præmis 22).

23 I denne sag har den forelæggende ret under henvisning til 1972-dekretets artikel

70 bekræftet, at det i henhold til national ret er toldlovgivningens bestemmelser om afgifter, som opkræves ved grænsen, der finder anvendelse på tvister og sanktioner vedrørende moms opkrævet ved indførsel.

24 Toldkodeksen har med virkning fra den 1. januar 1994 inden for sit anvendelsesområde afløst de nationale love på området.

25 Den italienske regering har i denne forbindelse ikke anført nogen bestemmelse i national ret, der på området for moms opkrævet ved indførsel opretholder de nationale bestemmelser på toldområdet, som inden for anvendelsesområdet for toldkodeksen er blevet erstattet af denne.

26 Denne henvisning til bestemmelserne på toldområdet, og dermed til toldkodeksen, kan ikke drages i tvivl derved, at det — for så vidt angår det konkrete spørgsmål om udsættelse af gennemførelsen — er bestemmelserne på toldområdet, som er blevet præget af bestemmelserne på momsområdet.

27 Den kan heller ikke drages i tvivl, fordi den administrative myndighed, som er kompetent på toldområdet, og den myndighed, som er kompetent vedrørende direkte og indirekte skatter, med hensyn til udsættelse af gennemførelsen, ikke er den samme. Det kan for det første ikke udelukkes, at de to forskellige myndigheder skal anvende de samme processuelle regler, og for det andet er det ubestrideligt, at det er den samme retsinstans, som er kompetent inden for begge områder, og at spørgsmålene, som den forelæggende ret har stillet, vedrører prøvelsen for denne retsinstans.

28 Det skal derfor lægges til grund, at i henhold til den fortolkning, som er foretaget af den forelæggende ret, skal henvisningen i 1972-dekretets artikel 70 forstås således, at der herved tillige henvises til toldkodeksens artikel 243 og 244.

29 Nærværende sag adskiller sig derfor fra den, som gav anledning til dom af 28. marts 1995 (sag C-346/93, Kleinwort Benson, Sml. I, s. 615), hvori Domstolen erklærede sig inkompetent til at påkende en præjudiciel anmodning vedrørende konventionen af 27. september 1968 om retternes kompetence og om fuldbyrdelse af retsafgørelser i borgerlige sager, herunder handelssager (EFT 1978 L 304, s. 17), som ændret ved konventionen af 9. oktober 1978 om Kongeriget Danmarks, Irlands og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands tiltrædelse (EFT L 304, s. 1, og — den ændrede tekst — s. 77).

30 Den nationale ordning i hovedsagen nøjes ikke med at anvende toldkodeksen som model, og den giver ikke de nationale myndigheder en udtrykkelig hjemmel til at vedtage ændringer, hvorved der kan opstå afvigelser mellem lovens bestemmelser og de tilsvarende fællesskabsbestemmelser.

31 Sagen har i øvrigt intet frembragt, som lader formode, at den forelæggende ret har mulighed for at fravige den fortolkning, som Domstolen giver af toldkodeksens bestemmelser.

32 Såfremt den i national ret valgte løsning af et internt forhold, som det er tilfældet i hovedsagen, er tilpasset fællesskabsretten for at sikre, at sammenlignelige forhold behandles efter én og samme procedure, er det afgjort 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 (jf. Giloy-dommen, præmis 28).

33 Det fremgår heraf, at Domstolen er kompetent til at besvare de præjudicielle spørgsmål.

Det første spørgsmål

34 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om klager over toldmyndigheders afgørelser, som omhandlet i toldkodeksens artikel 243, kan indbringes direkte for domstolene eller altid først skal indgives til toldmyndigheden.

35 I toldkodeksens artikel 243, stk. 2, bestemmes det, at klagen i første instans kan indgives til toldmyndigheden, og i anden instans til en uafhængig instans, der kan være en domstol.

36 Det fremgår ikke af bestemmelsens ordlyd, om en klage til toldmyndigheden er et nødvendigt skridt, inden en sag indbringes for den uafhængige instans.

37 Det bemærkes i denne forbindelse, at toldkodeksens artikel 243 indgår i toldkodeksens afsnit VIII, der omhandler klageadgang.

38 I modsætning til en stor del af de materielle bestemmelser i toldkodeksen omhandler bestemmelserne i dette afsnit udelukkende nogle få vigtige forhold vedrørende beskyttelsen af de berørte erhvervsdrivende virksomheder uden at regulere klageproceduren nærmere. I toldkodeksens artikel 245 bestemmes det således, at medlemsstaterne fastsætter de nærmere bestemmelser om klageadgangen.

39 Det kan herefter konkluderes, at da fællesskabslovgiver blot har fastlagt klageadgangen i hovedtræk, kan det ikke udelukkes, at en virksomhed i henhold til national ret i givet fald kan indbringe sagen direkte for den uafhængige instans.

40 Denne fortolkning bekræftes af den omstændighed, at den vedtagne fællesskabslovgivning på dette punkt adskiller fra det forslag til Rådets forordning om indførelse af en EF-toldkodeks (90/C 128/1), som Kommissionen forelagde Rådet den 21. marts 1990 (EFT 1990 C 128, s. 1), der indeholdt detaljerede bestemmelser om klageadgang, og i artikel 249 udtrykkeligt betingede en sags indbringelse for domstolene af en forudgående klage til toldmyndighederne.

41 Fællesskabslovgivers begrundelse for blot at regulere visse generelle spørgsmål vedrørende klageadgangen er der bl.a. redegjort for i punkt 2.50 i udtalelse 91/

C 60/03 fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg af 18. december 1990 om forslag til Rådets forordning (EØF) om indførelse af en EF-toldkodeks, og forslag til Rådets forordning (EØF) om fastlæggelse af de tilfælde, hvor proceduren for midlertidig indførsel med fuldstændig fritagelse for importafgifter kan benyttes, og om de særlige betingelser herfor (EFT 1991 C 60, s. 5). Det hedder heri: »Det særlige ved harmoniseringen af klageadgangen ligger ikke kun i de undertiden store forskelle mellem de nationale lovgivninger, 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.«

42 I øvrigt findes der i fællesskabslovgivningen ikke holdepunkter for at antage, at den giver en virksomhed mulighed for at spare sig klagen ved toldmyndigheden for direkte at indbringe sagen for den uafhængige instans, når den nationale lovgivning, som skal anvendes, gør klagen til toldmyndigheden obligatorisk.

43 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at toldkodeksens artikel 243 skal fortolkes således, at det skal afgøres i henhold til national ret, om de erhvervsdrivende først skal indgive en klage til toldmyndigheden, eller om de kan indbringe sagen direkte for domstolene.

Det andet spørgsmål

44 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om toldkodeksens artikel 244 alene tildeler toldmyndighederne kompetence til at udsætte gennemførelsen af en anfægtet afgørelse, eller om den tillige tildeler domstolene beføjelse hertil.

45 Det fremgår af den klare ordlyd af toldkodeksens artikel 244, at bestemmelsen alene tildeler toldmyndighederne denne kompetence.

46 Bestemmelsen kan imidlertid ikke begrænse retten til en effektiv domstolsprøvelse. Nødvendigheden af domstolsprøvelse af enhver afgørelse truffet af en national myndighed er et almindeligt fællesskabsretligt princip, der udspringer af medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og er hjemlet i artikel 6 og 13 i den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (dom af 15.10.1987, sag 222/86, Heylens m.fl., Sml. s. 4097, præmis 14, og af 3.12.1992, sag C-97/91, Oleificio Borelli mod Kommissionen, Sml. I, s. 6313, præmis 14).

47 Det er således i medfør af det i traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) angivne princip om samarbejde med de nationale domstole, der under prøvelsen skal sikre borgerne den retsbeskyttelse, som følger af fællesskabsrettens direkte virkning (dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame, Sml. I, s. 2433, præmis 19).

48 Hvad særlig angår muligheden for at bestemme, at en afgørelse fra toldmyndighederne skal udsættes, bemærkes, at en domstol, der har fået forelagt en tvist, som skal afgøres efter fællesskabsretten, skal kunne træffe foreløbige forholdsregler med henblik på at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes om eksistensen af de rettigheder, der gøres krav på efter fællesskabsretten (Factortame-dommen, præmis 21).

49 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at toldkodeksens artikel 244 skal fortolkes således, at bestemmelsen kun tildeler toldmyndighederne kompetence til at udsætte gennemførelsen af en anfægtet afgørelse. Imidlertid indskrænker bestemmelsen ikke kompetencen for de domstole, der behandler en sag i medfør af toldkodeksens artikel 243, til at træffe afgørelse om en sådan udsættelse for at opfylde deres forpligtelse til at sikre fællesskabsrettens fulde virkning.

Sagens omkostninger

50 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunale civile e penale di Genova ved kendelse af 18. december 1998, for ret:

1) **Artikel 243 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks skal fortolkes således, at det skal afgøres i henhold til national ret, om de erhvervsdrivende først skal indgive en klage til toldmyndigheden, eller om de kan indbringe sagen direkte for domstolene.**

2) **Artikel 244 i forordning nr. 2913/92 skal fortolkes således, at bestemmelsen kun tildeler toldmyndighederne kompetence til at udsætte gennemførelsen af en anfægtet afgørelse. Imidlertid indskrænker bestemmelsen ikke kompetencen for de domstole, der behandler en sag i medfør af toldkodeksens**

artikel 243, til at træffe afgørelse om en sådan udsættelse for at opfylde deres forpligtelse til at sikre fællesskabsrettens fulde virkning.

La Pergola Wathelet Edward

Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. januar 2001.

R. Grass A. La Pergola

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling