

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

L.A. GEELHOED

fremSAT den 10. marts 2005¹

I — Indledning

1. I denne sag har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det statueres, at Kongeriget Danmark ikke har opfyldt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til fællesskabsretten, navnlig artikel 10 EF samt artikel 2 og 8 i Rådets afgørelse 94/728/EF/Euratom af 31. oktober 1994 om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (herefter »afgørelsen om egne indtægter 1994«)², ved at de danske myndigheder ikke har overdraget Kommissionen et beløb på 140 409,60 DKK i egne indtægter samt moranter heraf fra den 20. december 1999.

2. Bagved denne tvist, der ved første blik synes rent teknisk, skjuler der sig en principiel uenighed om arten og omfanget af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i henhold til afgørelse 94/728. Dette har givet en række medlemsstater — Kongeriget

Nederlandene, Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Belgien, Den Portugisiske Republik, Kongeriget Sverige og Den Italienske Republik — anledning til at intervenere til støtte for Kongeriget Danmark.

3. Uenigheden mellem på den ene side Kommissionen og på den anden side Kongeriget Danmark og de medlemsstater, der støtter dette land, falder i en bredere sammenhæng ind under det afsnit i EF-traktaten, der indeholder de finansielle bestemmelser (artikel 268 EF til og med 280 EF), således som disse bestemmelser er blevet anvendt siden godkendelsen af den såkaldte »Delors-pakke« i 1988. Dermed blev der gjort en ende på de konflikter mellem Rådet og Europa-Parlamentet, som budgetmyndighedens to parter, om fællesskabsbudgetternes størrelse og sammensætning, som har udspillet sig næsten årligt fra 1979 til 1987. Ved beskrivelsen af de relevante retsregler i denne sag vil jeg være opmærksom på denne bredere sammenhæng, fordi denne ikke er uden betydning for vurderingen af de forskellige retlige spørgsmål, der opstår i denne sag.

1 — Originalsprog: nederlandsk.

2 — EFT L 293, s. 9.

II — Den generelle kontekst og de relevante retsregler

A — De egne indtægter

4. Af forskellige årsager var den årlige beslutningstagning om fællesskabsbudgettet siden 1979 blevet stadigt mere kompliceret. For det første var forskellene i velfærd inden for Det Europæiske Fællesskab blevet betydeligt større ved Grækenlands, Spaniens og Portugals tiltrædelse. Man frygtede, at disse forskelle i velfærd ville blive endnu større på grund af indførelsen af det indre marked. Dette førte til en forstærkelse af det politiske spørgsmål om et større bidrag fra Fællesskabet til de mindre velstillede regioner. For det andet viste forvaltningen af de obligatoriske landbrugsgarantiudgifter sig i denne periode at rejse stadigt flere problemer. Disse udgifter lagde efterhånden beslag på over 70% af de allerede i forvejen overbelastede fællesskabsudgifter. Fordi de obligatoriske fællesskabsudgifter således truede med at fortrænge de ikke-obligatoriske fællesskabsudgifter, hvorover Europa-Parlamentet ifølge artikel 272 EF som den ene af budgetmyndighedens to parter havde en særlig kompetence, opstod der for det tredje en næsten permanent fastlåst situation mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

5. For at komme ud af denne blindgyde fremlagde Kommissionen i februar 1987 en samlet række forslag for gennemgribende at

ændre Fællesskabets offentlige finanser (den såkaldte Delors-pakke). Denne formåede Det Europæiske Råd i februar 1988 i hovedtrækkene at nå til enighed om. Denne enighed vedrørte fire væsentlige elementer i fællesskabsfinanserne. Disse fire elementer har siden 1988 fortsat været afgørende for den fælles budgetprocedure og for fællesskabsbudgettets indhold. Beslutningstagningen om det årlige budget, således som denne formelt er reguleret i artikel 272 EF, plejer at finde sted inden for det spillerum, der er afgrænset af disse fire elementer.

6. Disse elementer er:

a. Det finansielle overslag på mellemlang sigt

Dette overslag plejer på forslag fra Kommissionen at blive fastlagt af Det Europæiske Råd for en periode på fem eller seks år. Efter 1988 er det endnu en gang blevet fastlagt i december 1992 af Det Europæiske Råd i Edinburgh og i marts 1999 af Det Europæiske Råd i Berlin. Inden for disse overslag fastsættes udviklingen af Fællesskabets maksimumsudgifter under ét og særskilt for de væsentlige budgetposter. De er i mere bearbejdet form genstand for interinstitutionelle aftaler (herefter »IIA«) mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen. Med disse IIA'er fastsættes de kvantitative overslag, inden for hvilke budgetmyndigheden skal handle i den pågældende periode.

Naturligvis spiller fordelingspolitiske betragtninger en stor rolle ved opbygningen og sammensætningen af de finansielle overslag på mellemlang sigt.

ninger til at forhindre ikke forudsete udgiftsudviklinger. Disse foranstaltninger, som nu er fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 2040/2000 af 26. september 2000 om budgetdisciplin³, omfatter indholdsmæssigt først og fremmest styring af landbrugsudgifter.

b. Afgørelsen om egne indtægter

Hvert finansielt overslag på mellemlang sigt har som modstykke en afgørelse om egne indtægter, hvori der fastsættes bestemmelser om de indtægter, der er nødvendige for Fællesskabet, for at det kan afholde de i det finansielle overslag omhandlede udgifter. Ved fastsættelsen af størrelsen af Fællesskabets forskellige »egne indtægter« og af medlemsstaternes bidrag dertil spiller naturligvis også fordelingspolitiske motiver en stor rolle. I denne forbindelse er medlemsstaterne sædvanligvis meget opmærksomme på de positive henholdsvis negative saldi, som følger for dem af summen af indtægter og bidrag.

c. Budgetdisciplinen

Den skrøbelige budgetpolitiske ligevægt mellem de finansielle overslag på mellemlang sigt og de egne indtægter er nødvendigvis udsat for en risiko for budgetoverskridelser. Derfor er der siden 1988 ved hvert nyt finansielt overslag blevet fastsat foranstalt-

d. Strukturfondene

I det allerede nævnte fordelingsperspektiv med henblik på forskellene i velfærd inden for Det Europæiske Fællesskab indtager udgifterne til strukturfondene, herunder Samhørighedsfonden, en central plads. Ved beslutningstagningen om de finansielle overslag bliver der sædvanligvis udarbejdet en nøje fordeling af strukturfondenes midler for hver medlemsstat. Efter hver fastsættelse af de finansielle overslag bliver fællesskabsbestemmelserne for strukturfondene normalt fastsat på ny.

7. I den foreliggende sag er det først og fremmest sammenhængen mellem det finansielle overslag på mellemlang sigt og den dertil knyttede afgørelse om egne indtægter, der er af betydning. Som sagt beror den skrøbelige overensstemmelse mellem begge afgørelser i de Europæiske Råd først og fremmest på de beløb, som medlemsstaterne kan modtage som følge af den kombinerede anvendelse af disse afgørelser. Bidragene er tæt forbundet med de følger, som størrelsen

3 — EFT L 244, s. 27.

af de forskellige egne indtægter har for hver enkelt medlemsstat. I denne forbindelse må det desuden bemærkes, at det følger af bestemmelsen i artikel 268, sidste punktum, EF, hvorefter indtægter og udgifter på budgettet skal balancere, at tabte indtægter ved den ene egen indtægt enten skal kompenseres ved den anden egen indtægt eller skal føre til en tilpasning af de i de finansielle overslag fastsatte udgifter. I begge tilfælde løber den konsensus, der ligger til grund for beslutningstagningen om Fællesskabets udgifter og indtægter, en vis risiko. I betragtning af denne bagvedliggende skrøbelighed i den fælles budgetprocedure er medlemsstaternes forpligtelser beskrevet nøje i afgørelserne om egne indtægter og gennemførelsesbestemmelserne hertil, og de overvåges sædvanligvis omhyggeligt af Kommissionen.

melser vedrører medlemsstaternes forpligtelser over for Fællesskabet ved opkrævning, bogføring og overdragelse af told som Fællesskabets »egne indtægter«.

9. Følgende bestemmelser i beslutningen om egne indtægter af 1994 er relevante.

Artikel 2, stk. 1:

»Egne indtægter, der opføres på Fællesskabernes budget, omfatter provenuet af:

8. Den foreliggende sag drejer sig om fortolkningen af en række bestemmelser i afgørelsen om egne indtægter af 1994 og i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter⁴, som ændret ved Rådets forordning nr. 1355/96/EF, Euratom af 8. juli 1996 om ændring af forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter⁵ (herefter »forordning nr. 1552/89«). Disse bestem-

a) afgifter, præmier, tillægs- eller udligningsbeløb, supplerende afgifter og lignende samt andre afgifter, som af Fællesskabernes institutioner er pålagt eller vil blive pålagt handelen med ikke-medlemsstater inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, såvel som afgifter og lignende, der er fastsat inden for rammerne af den fælles markedsordning for sukker

b) told i henhold til den fælles toldtarif og anden told, der af Fællesskabernes

4 — EFT L 155, s. 1.

5 — EFT L 175, s. 3.

institutioner er pålagt eller vil blive pålagt handelen med ikke-medlemsstater, samt told af de produkter, der henhører under traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab

forskrifterne, og aflægger rapport til budgetmyndigheden. Medlemsstaterne stiller de i artikel 2, stk. 1, litra a) til d), fastsatte indtægter til Kommissionens rådighed.«

[...]«

Artikel 8, stk. 2, sidste punktum:

Artikel 2, stk. 3:

»Ved indbetaling af beløbene i henhold til stk. 1, litra a) og b), tilbageholder medlemsstaterne 10% til dækning af opkrævningsomkostningerne.«

»[...] vedtager Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, de bestemmelser, som er nødvendige for gennemførelsen af denne afgørelse, samt bestemmelserne vedrørende kontrollen med opkrævningen, overdragelsen til Kommissionen og indbetalingen af de i artikel 2 og 5 nævnte indtægter«.

Artikel 8, stk. 1:

»Fællesskabernes egne indtægter som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), opkræves af medlemsstaterne i henhold til deres nationale love og administrative bestemmelser, som om nødvendigt tilpasses fællesskabsforskrifternes krav. Kommissionen foretager med regelmæssige mellemrum en gennemgang af de nationale bestemmelser, som medlemsstaterne meddeler den, meddeler medlemsstaterne de tilpasninger, som den anser for nødvendige for at sikre deres overensstemmelse med fællesskabs-

10. I denne sag er følgende bestemmelser i forordning nr. 1552/89, som de lød i den pågældende periode, relevante.

Artikel 2:

»1. Ved anvendelsen af denne forordning er en fordring fra Fællesskabet på de i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i afgørelse 88/376/EØF, Euratom [nu 94/728] omhandlede egne

indtægter fastlagt, så snart toldbestemmelsernes betingelser om bogføring af fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor.

1a [...]

1a Den i stk. 1 omhandlede fastlæggelse anses for at have fundet sted på den i toldbestemmelserne fastsatte bogføringsdato [...]

2. a) De i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer opføres, med forbehold af litra b), i regnskabet senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev konstateret.

1b I tvister anses de kompetente administrative myndigheder, med henblik på den i stk. 1 omhandlede fastlæggelse, at kunne beregne fordringens størrelse senest ved den første administrative afgørelse, hvorved der gives debitor meddelelse om det skyldige beløb, eller ved forelæggelse af sagen for den retlige myndighed, såfremt denne begivenhed indtræder først [...]

b) De fordringer, der er konstateret, men ikke opført i det regnskab, der er omhandlet i litra a), fordi de endnu ikke er indgået, og der ikke er stillet sikkerhed, opføres inden for den i litra a) fastsatte frist i et særskilt regnskab. Medlemsstaterne kan benytte samme fremgangsmåde, når fordringer, der er konstateret og dækket af garantier, anfægtes og forventes at blive ændret som følge af de opståede uoverensstemmelser.«

Artikel 6:

»Et regnskab over egne indtægter, opdelt efter indtægternes art, føres af hver medlemsstats finansforvaltning eller af det af hver medlemsstat udpegede organ.

Artikel 6, stk. 3 og 4, definerer medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til den periodiske indsendelse til Kommissionen af regnskabsopgørelser.

Artikel 17:

B — Medlemsstaterne og debitorerne

»1. Medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige foranstaltninger for at de beløb, som svarer til de i henhold til artikel 2 konstaterede fordringer, stilles til Kommissionens rådighed efter de i denne forordning indeholdte regler.

2. Medlemsstaterne er kun fritaget for at stille beløb svarende til de konstaterede fordringer til Kommissionens rådighed, såfremt disse beløb ikke har kunnet inddrives på grund af force majeure. Medlemsstaterne kan i øvrigt i visse tilfælde undlade at stille disse beløb til Kommissionens rådighed, når det efter en dybtgående undersøgelse af alle relevante oplysninger om det pågældende tilfælde viser sig, at det definitivt er umuligt at foretage inddrivelsen af grunde, som ikke kan tilskrives dem. Disse tilfælde skal nævnes i den rapport, der er foreskrevet i stk. 3, såfremt beløbene overstiger 10 000 ECU, omregnet i national valuta til kursen den første arbejdsdag i oktober måned i det forudgående kalenderår. Rapporten skal indeholde oplysning om, hvorfor medlemsstaten ikke har kunnet overdrage de pågældende beløb. Kommissionen har en frist på seks måneder til i givet fald at meddele den pågældende medlemsstat sine bemærkninger.

11. I afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89 er medlemsstaternes forpligtelser over for Fællesskabet nærmere fastsat med hensyn til fastlæggelse, opkrævning, bogføring og overdragelse af de i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), nævnte egne indtægter. Det karakteristiske for disse »traditionelle« egne indtægter er, at de fuldt ud er defineret af fællesskabslovgiver, og at medlemsstaternes forpligtelser ved opkrævning og overdragelse af disse indtægter er af rent gennemførende art. Denne gennemførelse medfører, at de skal udføre myndighedshandlinger over for private debitorer for at opnå, at de skyldige afgifter faktisk betales og endeligt kan stilles til rådighed for Fællesskabet. De hertil nødvendige bestemmelser er med hensyn til fastlæggelse og opkrævning af told og dermed beslægtede afgifter fastsat i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (herefter »toldkodeksen«)⁶.

12. For afgørelsen af den foreliggende sag er det navnlig følgende bestemmelser i den omfangsrige toldkodeks, der er af betydning.

[...]«

6 — EFT L 302, s. 1.

Artikel 4, stk. 9, som indeholder definitionen »toldskyld: en persons forpligtelse til at betale de importafgifter (toldskyld ved indførsel) eller eksportafgifter (toldskyld ved udførsel), der efter gældende fællesskabsbestemmelser anvendes for bestemte varer«.

»1. Toldskyld ved indførsel opstår, når en importafgiftspligtig vare

a) overgår til fri omsætning

Artikel 4, stk. 10, definerer, hvad der skal forstås ved »importafgifter«:

b) henføres under proceduren for midlertidig indførsel med delvis fritagelse for importafgifter.

— »told og afgifter med tilsvarende virkning, der gælder ved indførsel af varer

2. Toldskylden opstår på tidspunktet for antagelsen af den pågældende toldangivelse.

— landbrugsafgifter og andre afgifter ved indførsel, der fastsættes som led i den fælles landbrugspolitik eller i de særordninger, der anvendes på visse varer, som frembringes ved forarbejdning af landbrugsprodukter«.

[...]«

Artikel 201 vedrører toldskyldens opståen ved indførsel.

Bogføring af afgiftsbeløbet og underretning af debitor herom behandles i artikel 217 ff. I

denne sag er det først og fremmest følgende bestemmelser, der har betydning:

»Artikel 217

1. Ethvert importafgifts- eller eksportafgiftsbeløb, der udgør en toldskyld — i det følgende benævnt afgiftsbeløb — skal beregnes af toldmyndighederne, så snart de har de fornødne oplysninger, og indskrives af disse myndigheder i regnskabsregistrene eller på anden måde (bogføring).

Første afsnit anvendes ikke:

a) når [...]

b) når [...]

c) når [...]

2. De praktiske regler for bogføringen af afgiftsbeløbene fastlægges af medlemsstaterne. Disse regler kan være forskellige, afhængigt af om toldmyndighederne på baggrund af forholdene omkring toldskyldens opståen har sikkerhed for, at de nævnte beløb betales.

Artikel 218

1. Når der opstår en toldskyld ved antagelsen af angivelsen af en vare til en anden told-procedure end midlertidig indførsel med delvis fritagelse for importafgifter, eller ved en hvilken som helst anden handling, der har samme retsvirkning som denne antagelse, skal beløbet svarende til denne toldskyld bogføres, så snart det er blevet beregnet, eller senest andendagen efter den dag, hvor varen er blevet frigivet [...]

[...]

Artikel 220

Toldmyndighederne kan undlade at bogføre de afgifter, der i henhold til artikel 221, stk. 3, ikke kan meddeles debitor, fordi fristen er udløbet.

1. Hvis det afgiftsbeløb, som følger af en toldskyld, ikke er bogført i henhold til artikel 218 og 219 eller er bogført for lavt i

forhold til det efter lovgivningen skyldige beløb, skal bogføringen af det afgiftsbeløb, der skal opkræves eller efteropkræves, ske senest to dage efter det tidspunkt, hvor toldmyndighederne er blevet klar over situationen og kan beregne det efter lovgivningen skyldige beløb og fastslå, hvem der er debitor (efterfølgende bogføring). Denne frist kan forlænges efter artikel 219.

- c) de bestemmelser, der er vedtaget efter udvalgsproceduren, fritager toldmyndighederne for efterfølgende bogføring af afgiftsbeløb, der er lavere end et fastsat beløb.

Artikel 221

2. Bortset fra de tilfælde, der er nævnt i artikel 217, stk. 1, andet og tredje afsnit, foretages der ikke efterfølgende bogføring, når

- a) den oprindelige beslutning om ikke at bogføre afgifterne eller at bogføre et lavere beløb end det efter lovgivningen skyldige afgiftsbeløb er truffet på grundlag af generelle bestemmelser, som senere er fundet ugyldige ved en retsafgørelse

- 1. Så snart afgiftsbeløbet er bogført, underrettes debitor efter en passende fremgangsmåde om beløbets størrelse.

- b) det efter lovgivningen skyldige afgiftsbeløb ikke er blevet bogført som følge af en fejl, som toldmyndighederne selv har begået, og som debitor ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget, hvis sidstnævnte i øvrigt i forbindelse med toldangivelsen har handlet i god tro og overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter

- 2. Er der i toldangivelsen anført et vejledende afgiftsbeløb, kan toldmyndighederne bestemme, at den i stk. 1 omhandlede underretning kun skal ske, når det angivne afgiftsbeløb ikke svarer til det af toldmyndighederne fastlagte beløb.

Når der gøres brug af den i første afsnit fastsatte mulighed, betragtes toldmyndighedernes frigivelse af varerne som underretning af debitor om det bogførte afgiftsbeløb, jf. dog artikel 218, stk. 1, andet afsnit.

3. Underretning af debitor kan ikke ske efter udløbet af en frist på tre år, regnet fra datoen for toldskyldens opståen. Hvis det er på grund af en handling, der vil kunne give anledning til strafferetlig forfølgning, at toldmyndighederne ikke har kunnet fastsætte det nøjagtige efter lovgivningen skyldige afgiftsbeløb, kan den nævnte underretning, for så vidt det er fastsat i gældende bestemmelser, imidlertid ske efter udløbet af den nævnte frist på tre år.«

13. Kommissionen har ved forordningen fastsat nærmere gennemførelsesbestemmelser til toldkodeksen. I denne forbindelse er følgende relevante:

- Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (herefter »forordning nr. 2454/93«)⁷
- Kommissionens forordning (EF) nr. 1677/98 af 29. juli 1998 om ændring af forordning (EØF) nr. 2454/93 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (herefter »forordning nr. 1677/98«)⁸
- Kommissionens forordning (EF) nr. 1335/2003 af 25. juli 2003 om ændring af forordning (EØF) nr. 2454/93 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning

(EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (herefter »forordning nr. 1335/2003«)⁹.

14. På det tidspunkt, da de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for den foreliggende tvist, fandt sted, lød artikel 869, litra b), i forordning nr. 2454/93 således:

»Toldmyndighederne træffer selv afgørelse om ikke at foretage efterfølgende bogføring af ikke-opkrævede afgifter i følgende tilfælde:

- a) [...]
- b) når toldmyndighederne finder, at alle betingelserne i artikel 220, stk. 2, andet led, i kodeksen er opfyldt, for så vidt som det beløb, der ikke er opkrævet hos debitor som følge af en og samme fejl, og som i givet fald vedrører flere indførsler eller udførsler, er under 2 000 ECU.«

Ved artikel 1, nr. 5, i forordning nr. 1677/98 er ordene »2 000 ECU« i den nævnte artikel 869, litra b), in fine, erstattet af ordene »50 000 ECU«.

15. Artikel 871, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 lyder således: »Når toldmyndig-

7 — EFT L 253, s. 1.

8 — EFT L 212, s. 18.

9 — EFT L 187, s. 16.

hederne, bortset fra de i artikel 869 omhandlede tilfælde, enten finder, at betingelserne i kodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), er opfyldt, eller når de er i tvivl om den præcise rækkevidde af kriterierne i denne bestemmelse for så vidt angår det pågældende tilfælde, forelægger disse myndigheder sagen for Kommissionen, for at der kan træffes beslutning efter den i artikel 872 til 876 fastlagte procedure [...]

b) når toldmyndighederne finder, at alle betingelserne i artikel 220, stk. 2, litra b), i kodeksen er opfyldt, bortset fra i de tilfælde, hvor sagen skal forelægges Kommissionen ifølge artikel 871. Når artikel 871, stk. 2, andet led, finder anvendelse, kan toldmyndighederne dog først træffe afgørelse om ikke at foretage efterfølgende bogføring af de pågældende afgifter ved udløbet af den procedure, der allerede er indledt i henhold til artikel 871 til 876.

16. Ved artikel 1, nr. 1 og 2, i forordning nr. 1335/2003 er der indsat ændringer i artikel 869, litra b), og artikel 871 i forordning nr. 2454/93. Artikel 1 i forordning nr. 1335/2003 finder anvendelse fra den 1. august 2003 på tilfælde, der ikke er forelagt Kommissionen før denne dato.

Artikel 871, stk. 1 og 2:

17. De ændrede artikler 869, litra b), og artikel 871 i forordning nr. 2454/93 lyder nu således.

»1. Toldmyndigheden forelægger sagen for Kommissionen, for at der kan træffes beslutning efter den i artikel 872 til 876 fastlagte procedure, når den finder, at betingelserne i kodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), er opfyldt, og:

Artikel 869, litra b)

— den mener, at Kommissionen har begået en fejl i den i kodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), anvendte betydning, eller

»Toldmyndighederne træffer selv afgørelse om ikke at foretage efterfølgende bogføring af ikke-opkrævede afgifter i følgende tilfælde:

— omstændighederne i den foreliggende sag har forbindelse med resultatet af en fællesskabsundersøgelse, der er foretaget i medfør af Rådets forordning (EF)

a) [...]

nr. 515/97 af 13. marts 1997 om gensidig bistand mellem medlemsstaternes administrative myndigheder og om samarbejde mellem disse og Kommissionen med henblik på at sikre den rette anvendelse af told- og landbrugsbestemmelserne¹⁰, eller foretaget på grundlag af enhver anden bestemmelse eller aftale indgået af Fællesskabet med visse lande eller landegrupper, ifølge hvilke der er givet mulighed for at kunne foretage sådanne fællesskabsundersøgelser, eller

— Kommissionen allerede har fået forelagt en sag, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende.«

— det beløb, der ikke er opkrævet hos en erhvervsdrivende som følge af en og samme fejl, og som i givet fald vedrører flere indførsler eller udførsler, er større end eller lig med 500 000 EUR.

18. Artikel 873, stk. 1, i forordning nr. 2454/93 bestemmer følgende: »Efter at have hørt en ekspertgruppe bestående af repræsentanter for alle medlemsstaterne, forsamlet i udvalget for at behandle den foreliggende sag, træffer Kommissionen beslutning om, hvorvidt den situation, der er til behandling, berettiger eller ikke berettiger til at undlade efterfølgende bogføring.«

III — De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for sagen

2. Den i stk. 1 omhandlede forelæggelse skal ikke ske, hvis:

— Kommissionen efter den procedure, der er fastlagt i artikel 872 til 876, allerede har vedtaget en beslutning om en sag, hvor lignende faktiske og retlige forhold gør sig gældende

19. I begyndelsen af 1990'erne indførte en dansk virksomhed (herefter »importøren«) frosne sukkerærter fra Folkerepublikken Kina. Indtil udgangen af 1995 blev de i ufortødet stand videresolgt til en dansk grossist, som selv forestod toldangivelsen af varerne. Denne grossist var indehaver af en bevilling til indførsel til nulsats, fordi sukkerærterne var bestemt til endeligt forbrug. Fra den 1. januar 1996 gik importøren over til selv at forestå toldangivelsen af varerne. De lokale toldmyndigheder i Ballerup (Danmark) accepterede toldangivelserne uden at

10 — EFT L 82, s. 1.

undersøge, om importøren faktisk var indehaver af en bevilling til endeligt forbrug for den pågældende handelsvare, og fortsatte med at anvende nulsatsen.

kodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), var berettiget at undlade at bogføre de importafgifter, som importøren var blevet afkrævet, for de toldangivelser, der var indleveret efter denne dato. Det drejede sig her om et beløb på 140 409,60 DKK (ca. 19 000 EUR).

20. Den 12. maj 1997 konstaterede de lokale toldmyndigheder i Vejle (Danmark), at importøren ikke havde den bevilling, der var nødvendig for anvendelse af nulsatsen. De foretog derpå rettelser af to toldangivelser og anvendte en toldsats på 16,8%. Endnu samme dag henvendte importøren sig til toldmyndighederne i Ballerup, som korrigerede rettelserne og på ny anvendte nulsatsen uden at undersøge, om importøren var indehaver af den nødvendige bevilling til endeligt forbrug af de pågældende varer.

22. Ved beslutning af 19. juli 1999 besvarede Kommissionen dette spørgsmål bekræftende. I sin beslutning har Kommissionen bl.a. udtalt, at de korrigeringer, som de lokale toldmyndigheder i Ballerup den 12. maj 1997 foretog af de rettelser, som var foretaget af de lokale toldmyndigheder i Vejle, burde betragtes som en fejl begået af de kompetente danske myndigheder, som den pågældende virksomhed ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget.

21. Ved en efterfølgende kontrol af 25 toldangivelser, som var indgivet mellem den 9. februar 1996 og den 24. oktober 1997, konstaterede toldmyndighederne, at importøren ikke var indehaver af den nødvendige bevilling til endeligt forbrug. Derefter fremsatte de krav om betaling af de importafgifter, der med urette ikke var opkrævet, på 509 707,30 DKK (ca. 69 000 EUR). Efter at de danske myndigheder imidlertid havde konstateret, at den korrektion af rettelser, som de lokale toldmyndigheder i Ballerup havde foretaget den 12. maj 1997, kunne have afstedkommet en berettiget forventning hos importøren om, at den anvendte toldprocedure var korrekt, forespurgte disse Kommissionen, om det i henhold til told-

23. Ved skrivelse af 21. oktober 1999 anmodede Kommissionen de danske myndigheder til at overdrage den de 140 409,60 DKK som egne indtægter inden den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter afsendelsen af denne skrivelse, dvs. den 20. december 1999; i modsat fald ville der blive beregnet morarenter af beløbet i henhold til de gældende fællesskabsbestemmelser. Kommissionen anmodede ligeledes om, at beløbet blev identificeret ved passende anmærkninger i den månedlige regnskabsopgørelse, der indsendes til Kommissionen.

24. Efter at de danske myndigheder ved skrivelse af 15. december 1999 havde til-

kendegivet, at de afslog at efterkomme denne anmodning, tilstillede Kommissionen ved skrivelse af 19. juli 2000 den danske regering en åbningsskrivelse. Da Kommissionen ikke fandt den danske regerings svar af 29. september 2000 herpå tilfredsstillende, fremsatte den den 6. april 2001 en begrundet udtalelse, hvori Kongeriget Danmark blev anmodet om at efterkomme den begrundede udtalelse senest to måneder efter, at udtalelsen var fremsat. Da den danske regering i sit svar fastholdt sin opfattelse, hvorefter medlemsstaterne ikke kunne gøres finansielt ansvarlige for toldmyndighedernes fejl, som med Kommissionens samtykke ikke kan medføre udgifter for debitorerne, har Kommissionen anlagt nærværende sag ved Domstolen.

IV — Parternes indlæg

25. I den herpå følgende gengivelse af indlæggene vil jeg begrænse mig til en gengivelse af nogle hovedlinjer i den udførlige skriftlige og mundtlige udveksling af synspunkter mellem på den ene side Kommissionen og på den anden side Kongeriget Danmark og de medlemsstater, der støtter dette lands påstande. Når det er nødvendigt, vil jeg i det følgende i min stillingtagen til de afgivne indlæg gå mere detaljeret ind på de anførte argumenter.

26. Kommissionen har anført, at de »traditionelle« egne indtægter som omhandlet i

artikel 2 i afgørelsen om egne indtægter af 1994 eksisterer fra det tidspunkt, hvor toldskylden opstår, og at beløbet på 140 409,60 DKK derfor skulle have været stillet til Kommissionens rådighed i henhold til denne afgørelses artikel 8, stk. 1. Derfor skulle de danske myndigheder i medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1552/89 gennem en korrekt anvendelse af de relevante tildbestemmelser have fastlagt Fællesskabernes ret til disse indtægter og i mangel af den nødvendige bevilling til endeligt forbrug have opkrævet den skyldige told.

27. Bestemmelsen af det tidspunkt, hvor de danske myndigheder skulle have fastslået, at der bestod en toldskyld, ville også gøre det muligt i henhold til artikel 10 i forordning nr. 1552/89 at beregne fristen for, hvornår de pågældende egne indtægter skulle have været krediteret Kommissionens konto. Den manglende overholdelse af denne frist udløser en forpligtelse til at betale morarenter i medfør af den nævnte forordnings artikel 11. Til støtte for denne opfattelse har Kommissionen henvist til dommen i sag 303/84, Kommissionen mod Tyskland¹¹.

28. Ifølge Kommissionen må der sondres skarpt mellem på den ene side forholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne og på den anden side medlemsstaterne og debitorerne ved medlemsstaternes opkrævning af told og dernæst overdragelsen deraf til Kommissionen. Retsforholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne reguleres

11 — Dom af 20.3.1986, Sml. s. 1171, præmis 17-19.

af bestemmelserne om Fællesskabets finansieringsordning, navnlig afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89, samt af princippet i artikel 10 EF om fællesskabsloyalitet. Forholdet mellem medlemsstaterne og virksomhederne reguleres derimod i det hele af toldkodeksen og de nærmere gennemførelsesbestemmelser dertil, herunder forordning nr. 2454/93.

29. Kommissionen fortsætter med at anerkende, at der er skabt en rent teknisk-juridisk forbindelse mellem de to regelsæt, idet forordning nr. 1552/89 henviser til de forskellige stadier, der skal gennemgås ved en toldskylds opståen, fastlæggelse og opkrævning. Imidlertid har disse henvisninger ingen betydning for de nationale myndigheders finansielle ansvar over for Fællesskabet for de fejl, myndighederne begår i forbindelse med opkrævningen af de »traditionelle« egne indtægter. Såfremt en medlemsstat, uanset af hvilke grunde, undlader at opkræve disse indtægter, er det kun i henhold til artikel 17 i forordning nr. 1552/89, at den på de betingelser, der udtømmende er defineret i bestemmelsen, kan fritages for at stille disse indtægter til rådighed for Kommissionen. Derfor kan den omstændighed, at en virksomhed fritages for betaling af told i henhold til toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), ikke som sådan have nogen indflydelse på den pågældende medlemsstats forpligtelse til at overdrage disse toldbeløb.

30. Henvisningen i artikel 2 i forordning nr. 1552/89 til toldkodeksen, nærmere bestemt til bogføringen af en toldskyld, må nødvendigvis forstås som en henvisning til de objektive betingelser, som toldkodeksen opstiller for, at der kan ske bogføring, og ikke til spørgsmålet, om de nationale myndigheder faktisk har foretaget bogføring. Heraf udleder Kommissionen, at fra det tidspunkt, hvor varerne faktisk indføres på Fællesskabets toldområde, og dermed fra toldskyldens opståen, tilhører told- og landbrugsafgifterne Fællesskabet og ikke medlemsstaterne.

31. Fællesskabet har imidlertid overladt opkrævningen af disse indtægter til medlemsstaterne, fordi disse råder over den operationelle infrastruktur hertil. Som modydelse herfor kan medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 3, i afgørelsen om egne indtægter af 1994 tilbageholde 10% (nu 25%) af de egne indtægter, der skal overdrages. Kommissionen udleder heraf, at Fællesskabet med desto større ret kan forvente, at medlemsstaterne varetager deres opgave med størst mulig omhu. Derfor er det medlemsstaterne, der må bære de finansielle følger af deres eventuelle forsømmelser i forbindelse med opkrævningen af de egne indtægter.

32. Til støtte for sin opfattelse har Kommissionen henvist til princippet i artikel 248 EF og 274 EF om forsvarlig økonomisk forvaltning, således som det var fastsat i artikel 2 i finansforordningen af 21. december 1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget¹², senest ændret ved forordning (EF, EKSF, Euratom) nr. 762/2001¹³. Tilsidesættelse af dette princip ville have til følge, at de tabte indtægter skulle bæres af samtlige medlemsstater via den såkaldte BNP-indtægt. Dermed ville der blive gjort indgreb i den skrøbelige ligevægt i finansieringen af fællesskabsindtægterne.

33. Kommissionen har i denne forbindelse henvist til dommene i sag 110/76, Pretore di Cento¹⁴, og i sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene¹⁵. Jeg vil i det følgende komme nærmere ind på dommenes indhold og betydning for afgørelsen af den foreliggende tvist i min stillingtagen til de anførte argumenter.

34. Den danske regering har i et udførligt indlæg over for Kommissionens opfattelse anført, at det ikke følger af den her relevante fællesskabsret, at medlemsstaterne er finansielt ansvarlige for fejl, som er begået af deres nationale myndigheder ved opkrævningen af

Fællesskabets egne indtægter. Dette ville kræve en udtrykkelig hjemmel i de relevante fællesskabsbestemmelser. Det kan imidlertid hverken udledes af selve ordlyden af eller tilblivelseshistorien for afgørelsen om egne indtægter af 1994 eller forordning nr. 1552/89 — eller af de bestemmelser, der var gældende forud herfor — at det har været hensigten at indføre et finansielt ansvar for medlemsstaterne for fejl og forsømmelser ved opkrævningen af de egne indtægter. Artikel 2 og artikel 8 i afgørelsen om egne indtægter af 1994 definerer kun den forpligtelse, at provenuet af import- og eksportafgifter skal stilles til Kommissionens rådighed. De bestemmer ikke, hvad følgerne er af eventuelle fejl eller forsømmelser begået af de nationale toldmyndigheder.

35. I denne forbindelse har den danske regering desuden henvist til, at denne sag for Kommissionen har karakter af en prøvesag. Kommissionen har allerede gentagne gange forsøgt i afgørelserne om egne indtægter og gennemførelsesbestemmelserne dertil at få indsat princippet om medlemsstaternes finansielle ansvar for fejl i forbindelse med opkrævningen af egne indtægter. Det har indtil nu været forgæves, fordi Kommissionens forslag herom ikke er blevet vedtaget af Rådet.

36. Ganske vist er den danske regering enig i, at det følger af loyalitetsprincippet i artikel 10 EF, at der påhviler medlemssta-

12 — EFT L 356, s. 1.

13 — Rådets forordning af 9.4.2001 om ændring af finansforordningen af 21.12.1977 vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget for så vidt angår adskillelse af funktionerne intern revision og forudgående finanskontrol (EFT L 111, s. 1).

14 — Dom af 5.5.1977, Sml. s. 851.

15 — Dom af 16.5.1991, Sml. I, s. 2461.

terne en pligt til gennem en effektiv organisation af deres toldadministration at sørge for, at de egne indtægter opkræves og stilles til rådighed for Kommissionen. Det kan imidlertid ikke udledes af dette loyalitetsprincip, at en medlemsstat er ansvarlig for eventuelle fejl begået af disse myndigheder. Den danske regering er af den opfattelse, at de heraf følgende tab, som den næsten uundgåelige følge af delegationen af opkrævningen af de egne indtægter til brug for Fællesskabet, skal bæres af Fællesskabet. I modsat fejl ville især de medlemsstater, hvorigennem Fællesskabets betydeligste handelsstrømme med tredjelande løber, blive ramt uforholdsmæssigt hårdt.

37. Ved en nøje analyse af ordlyden og opbygningen af afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89 fremgår det ifølge den danske regering, at Kommissionens opfattelse ikke kan lægges til grund. Navnlig de bestemmelser, som den især baserer sin opfattelse på, nemlig artikel 2 og artikel 8 i afgørelsen om egne indtægter af 1994, fastslår alene, at provenu af importafgifter skal stilles til Kommissionens rådighed. De omhandler ikke den situation, at der ikke er nogen indtægter, fordi de nationale toldmyndigheder har begået en fejl. Forordning nr. 1552/89 er endvidere karakteriseret ved at være meget detaljeret. Heraf må det modsætningsvis sluttes, at såfremt Rådet havde ønsket, at der skulle gælde en forpligtelse for medlemsstaterne til at hæfte for egne indtægter, der er tabt for Fællesskabet på grund af fejl eller forsømmelser begået af

deres toldmyndigheder, ville det utvivlsomt have medtaget en udtrykkelig bestemmelse herom i denne forordning.

38. I modsætning til Kommissionen er den danske regering af den opfattelse, at der i denne sag ikke kan udledes noget argument af artikel 17 i forordning nr. 1552/89. Denne bestemmelse definerer de betingelser, på hvilke medlemsstater kan fritages for forpligtelsen til at stille de af dem konstaterede fordringer til Kommissionens rådighed. Denne situation foreligger derimod ikke i nærværende sag. Her er der tale om en situation, hvor tolden som egen indtægt ikke er konstateret, fordi Kommissionen som led i den procedure, der omhandles i toldkodeksens artikel 220, stk. 2, sammenholdt med artikel 869, litra b), i forordning nr. 2454/93, har samtykket i, at told, som med urette ikke er bogført, ikke nu skal opkræves hos debitor, fordi denne var berettiget til at forvente, at de af den kompetente toldmyndighed afgivne erklæringer var korrekte. Da den pågældende told ikke længere behøver at blive bogført, er der intet beløb at fastlægge efter ordlyden af artikel 2 i forordning nr. 1552/89. Ergo kan der ikke ske nogen bogføring af dette beløb i regnskabet over egne indtægter som nævnt i artikel 6, stk. 2, i forordning nr. 1552/89, og dermed er der ikke noget beløb, der skal overføres til Kommissionen.

39. Den danske regering er enig med Kommissionen i, at afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89 på den ene side og toldkodeksen på den anden side har forskellig genstand. Det er imidlertid regeringens opfattelse, at i situationer som dem, der ligger til grund for sagen, og hvor bestemte toldbeløb efter en korrekt anvendelse af toldkodeksen og gennemførelsesbestemmelserne dertil ikke længere kan afkræves debitor, har Kommissionen ikke noget krav på disse beløb som egne indtægter. Dette gælder så meget desto mere, når det — i henhold til artikel 873 i forordning nr. 2454/93 — er Kommissionen selv, der har kompetencen til at afgøre, om medlemsstaterne er berettigede til at undlade at opkræve importafgifter hos virksomhederne i de tilfælde, der nævnes i toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b). Det er naturligt at antage, at grunden til, at man har overladt det til Kommissionen at afgøre, hvorvidt medlemsstaterne kan undlade at opkræve bestemte toldbeløb, er det forhold, at sådanne afgørelser fører til tab af egne indtægter for Kommissionen.

40. Til støtte for, at der er en sådan forbindelse mellem bestemmelserne om egne indtægter og de fælles toldbestemmelser, anfører den danske regering desuden et retshistorisk argument. Den udleder dette af forordning nr. 1697/79¹⁶. Artikel 9 i denne forordning, som er ophævet ved

toldkodeksen, bestemmer, at indtil ikrafttrædelsen af fællesskabsbestemmelser, som fastsætter, under hvilke betingelser medlemsstaterne skal fastlægge de egne indtægter, som fremkommer ved anvendelsen af import- eller eksportafgifter, er medlemsstaterne ikke forpligtede til at foretage den i »forordningen« (afløst af forordning nr. 1552/89) omhandlede fastlæggelse af de tilsvarende egne indtægter, når de ikke i henhold til forordningen har foretaget efteropkrævning af disse afgifter.

41. Endelig har den danske regering meget udførligt redegjort for, hvorfor Domstolens praksis, som Kommissionen har henvist til, efter dens opfattelse ikke er relevant for nærværende sag. Denne praksis vedrørte tilfælde, hvor den pågældende medlemsstat var forpligtet til efterfølgende at foretage opkrævning af en landbrugs- eller importafgift hos den pågældende virksomhed, uanset at opkrævningen ikke var sket rettidigt. De relevante retsregler i disse tilfælde indeholdt ikke bestemmelser svarende til toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b). Derfor kunne der i disse tilfælde foretages efterfølgende opkrævning af de pågældende afgifter hos de berørte virksomheder. Denne retspraksis tager således ikke stilling til tilfælde, hvor en medlemsstat som følge af en fejl begået af toldmyndighederne ikke længere er berettiget til at foretage opkrævning.

42. Den belgiske, den italienske, den nederlandske, den portugisiske og den svenske

16 — Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24.7.1979 om opkrævning af import- og eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1).

regering har alle udtalt sig til støtte for den danske regerings opfattelse. Skønt det er noget forskelligt, hvad de lægger vægt på i deres argumentation, mener de ligesom den danske regering, at medlemsstaterne ikke kan gøres ansvarlige for de nationale toldmyndigheders fejl eller forsømmelser. Ligesom den danske regering er de af den opfattelse, at den retspraksis, som Kommissionen har henvist til, ikke kan anvendes på det foreliggende tilfælde. Denne retspraksis vedrører nemlig ikke tilfælde, hvor de pågældende medlemsstater ikke længere kan foretage efterfølgende opkrævning af told eller landbrugsafgifter. I denne forbindelse har nogle medlemsstater desuden anført, at fejl som omhandlet i toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), også kan begås af Kommissionen selv eller af myndigheder i tredjelande.

43. I nogle interventionsindlæg henvises der endvidere til, at selv i tilfælde af en omhyggelig gennemførelse af toldlovgivningen, der forestås af toldmyndigheder, som optræder korrekt, vil fejl vise sig uundgåelige. Omfanget af handelen med tredjelande gør det simpelthen umuligt at handle fejlfrit. Den af Kommissionen fremførte opfattelse medfører, at de medlemsstater, som de store handelsstrømme går igennem, løber uforholdsmæssige finansielle risici, selv om de gør alt, hvad det i artikel 10 EF fastsatte princip om fællesskabsloyalitet forpligter dem til.

44. Den tyske regerings argumenter adskiller sig noget fra de andre intervenerende medlemsstater. Regeringen rejser indledningsvis et formalitetsspørgsmål. I henhold til procesreglementets artikel 92, stk. 2, tilkommer det Domstolen af egen drift at efterprøve, om sagen kan antages til realitetsbehandling, og den er ikke kompetent til at påkende denne sag. Den foreliggende sag er i virkeligheden en erstatningssag på grund af tilsidesættelse af toldkodeksen. Da en sådan sag ikke er medtaget i EF-traktatens retsbeskyttelsesordning, er det efter den tyske regerings opfattelse de danske retter, der er kompetente til at påkende sagen i henhold til artikel 240 EF.

45. For det andet har den tyske regering anført, at det følger af den objektive kendsgerning, at en fejlfri administration af forsendelser ikke er mulig, at det kun er i tilfælde af en åbenbar og tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af de fælles told- og landbrugsbestemmelser, som forvolder Fællesskabet finansielle tab, at en sådan erstatningssag kan gennemføres på grundlag af en analog anvendelse af de kriterier, som Domstolen har udviklet i sin praksis vedrørende Fællesskabets og medlemsstaternes ansvar over for private. Det foreliggende tilfælde opfylder ikke disse kriterier.

V — Stillingtagen

A — *Formaliteten*

46. Det er min opfattelse, at den tyske regerings udtalelser om, at det her ikke drejer sig om en sag vedrørende forsømmelse, men om et skjult erstatningssøgsmål, beror på en urigtig fortolkning af Kommissionens stævning, hvori der ikke nedlægges påstand om, at Kongeriget Danmark dømmes til at betale et bestemt beløb, men om, at det statueres, at denne medlemsstat har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til artikel 10 EF og afgørelsen om egne indtægter af 1994. Det forhold, at stævningen nævner beløbet 140 409,60 DKK, hænger nødvendigvis sammen med genstanden for dette søgsmål vedrørende forsømmelse, nemlig at Kongeriget Danmark angiveligt ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til afgørelsen om egne indtægter af 1994. Konklusionen er derfor, at Kommissionens søgsmål kan antages til realitetsbehandling.

47. Inden jeg tager stilling til denne sags realitet, vil jeg forudgående tilføje, at parter, herunder intervenienter, ikke altid er lige omhyggelige med hensyn til terminologien i deres skriftlige og mundtlige indlæg. Centralt i denne sag er spørgsmålet, hvilke forpligtelser for medlemsstaterne der følger af afgørelsen om egne indtægter af 1994 og af gennemførelsesforordning nr. 1552/89, og hvilken rækkevidde de har i faktiske situationer som den, der ligger til grund for denne

sag. Om Kongeriget Danmark skal indbetale det nævnte beløb, afgøres i det væsentlige af disse forpligtelses indhold og rækkevidde. Det er derfor ikke korrekt at kvalificere den omtvistede betalingsforpligtelse som et resultat af et omtvistet ansvar for dette beløb.

B — *Realiteten*

48. Der er enighed mellem Kommissionen og den danske regering om de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for denne sag. Også den danske regering erkender, at de kompetente toldmyndigheder i Ballerup har begået en fejl ved med urette at tillade indførsel på Fællesskabets toldområde af en række varepartier til nulsats, skønt importøren ikke rådede over den fornødne bevilling til endeligt forbrug. Da den pågældende virksomhed var berettiget til at forvente, at toldmyndighedernes afgørelse var korrekt, kunne den ikke efterfølgende afkræves de skyldige toldbeløb.

49. Når der skal tages stilling til spørgsmålet, om den danske regering dermed har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten, og om den derfor er forpligtet til nu at indbetale de egne

indtægter, som Fællesskabet har tabt, må der findes et svar på tre spørgsmål, der er nøje indbyrdes forbundne:

C — *Forpligtelserne i henhold til afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89*

- Hvilke forpligtelser følger der for medlemsstaterne af artikel 2, stk. 1, litra a) og b), og artikel 8, stk. 1, i afgørelsen om egne indtægter af 1994, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, artikel 6, stk. 2, og artikel 17 i forordning nr. 1552/89?

50. Ved besvarelsen af det første spørgsmål er fortolkningen af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1552/89 afgørende. Det drejer sig her navnlig om følgende led: »[...] en fordring fra Fællesskabet [...] [er] fastlagt, så snart toldbestemmelsernes betingelser om bogføring af fordringen er opfyldt (»la prise en compte du montant du droit«), og beløbet er meddelt debitor.«

- Hvilken forbindelse er der mellem på den ene side afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89 og på den anden side toldkodeksen og gennemførelsesforordning nr. 2454/93?

51. Kommissionen har anført, at der ved ordene »er fastlagt« ikke blot skal forstås den situation, at bogføringen af fordringerne og de nationale myndigheders meddelelse til debitor faktisk har fundet sted — hvorefter opkrævning af fordringerne og overdragelse deraf som egne indtægter kan finde sted — men også den situation, at de nationale myndigheder på grundlag af de objektive faktiske omstændigheder skulle have gjort dette, men har undladt det.

- Nærmere bestemt, har anvendelse af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), sammenholdt med artikel 871 og 873 i gennemførelsesforordning nr. 2454/93 følger for medlemsstaternes forpligtelser i henhold til afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89?

52. Den danske regering, som støttes heri af den belgiske, den nederlandske og den portugisiske regering, fortolker bestemmelsen i artikel 2, stk. 1, anderledes og mere snævert: Fællesskabernes fordring på egne

indtægter foreligger, så snart den bogføres i overensstemmelse med toldbestemmelserne, og der kan gives debitor meddelelse derom.

53. Selv om ordlyden af artikel 2, stk. 1, giver mulighed for begge fortolkninger, mener jeg, at Kommissionens opfattelse er den rette. I forslaget til afgørelse i sagen Kommissionen mod Tyskland¹⁷ har generaladvokat Mancini om et tilsvarende fortolkningsspørgsmål angående forordning nr. 2981/77 — den ordning, som forordning nr. 1552/89 har afløst — bemærket, at fastlæggelsen ikke er den handling, hvorved fordringen på de egne indtægter opstår, men alene den omstændighed, hvorved den medlemsstaten påhvilende forpligtelse til at stille disse indtægter til Kommissionens rådighed opstår. Fordringen på den egen indtægt opstår derfor, så snart de af fællesskabslovgiver stillede betingelser herfor er opfyldt. Såfremt det forholdt sig anderledes, dvs. hvis denne fordrings opståen beroede på et initiativ fra de nationale myndigheder, ville det kunne have til følge, at bogføringen af den egen indtægt for Fællesskabet kunne udsættes efter forgodtbefindende, eller, det vil jeg tilføje, ville kunne forhindres.

54. Domstolens dom i denne sag er helt i overensstemmelse med generaladvokatens opfattelse, selv om dommen ikke medtager de bredere betragtninger, der findes i forslaget. Domstolen udtaler nemlig, at det afgørende for forpligtelsen til at overføre de pågældende afgifter ikke er »det tidspunkt,

hvor disse er fastslået, men det tidspunkt, hvor de skulle have været fastslået«¹⁸. Denne praksis er senere blevet bekræftet i dommene i sagerne Kommissionen mod Grækenland¹⁹ og Kommissionen mod Nederlandene²⁰.

55. Denne retspraksis er efter min mening klart relevant for den foreliggende sag. Såfremt Fællesskabets fordringer kun skulle anses for at være fastlagt, såfremt medlemsstaterne faktisk har bogført dem, ville de tilstræbte »optimale betingelser«, hvorpå Fællesskabet skal kunne råde over de egne indtægter, ikke være sikret. De fordringer og afgifter, som med urette ikke er blevet bogført på grund af de nationale myndigheds fejl eller forsømmelser, ville i så fald, i strid med det udtrykkelige formål med anden betragtning til forordning nr. 1552/89, ikke kunne fastlægges som egne indtægter.

56. Et sådant resultat ville desuden også være uforeneligt med denne forordnings opbygning. Forordningen bestemmer i artikel 17, stk. 2, at medlemsstaterne på meget strenge betingelser kan fritages for deres forpligtelse til at stille konstaterede fordringer og afgifter til rådighed for Fællesskaberne som egne indtægter: nemlig såfremt disse beløb ikke har kunnet inddrives på grund af

18 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 11, præmis 17.

19 — Dom af 21.9.1989, sag 68/88, Sml. s. 2965, præmis 14.

20 — Nævnt i fodnote 15, præmis 37 og 38.

17 — Nævnt i fodnote 11, jf. navnlig s. 1176 og 1177.

force majeure, og såfremt det efter en dybtgående undersøgelse viser sig, at indrivelsen er blevet umulig af grunde, som ikke kan tilskrives den pågældende medlemsstat. Der ville blive gjort indgreb i denne bestemmelses restriktive formål på næsten fatal måde, såfremt den ikke skulle ramme tilfælde, hvor de pågældende medlemsstater på grundlag af de objektive faktiske omstændigheder og de todbestemmelser, der finder anvendelse derpå, skulle have konstateret todbeløb, men ikke har gjort dette eller har gjort det ufuldstændigt eller for sent. Det har nemlig ikke meget mening at stille høje krav til medlemsstaterne med hensyn til opfyldelsen af de forpligtelser, der er en følge af konstateringen af de egne indtægter, hvis selve forpligtelsen til konstatering ikke skulle bero på den omstændighed, at de objektive betingelser herfor faktisk og retligt er opfyldt.

57. Jeg finder, at ovenstående argumentation bekræftes i den retspraksis, hvori Domstolen har fastslået, at der er en uadskillelig sammenhæng mellem forpligtelsen til at fastslå toldskylden og kreditere Kommissionens konto det tilsvarende beløb fristmæssigt, eventuelt med morarenter²¹. Den nævnte uadskillelige forbindelse står og falder nemlig med konstateringen af de egne indtægter. Denne må ikke være afhængig af en med-

lemsstats egenmægtige eller forsømmelige handlemåde²².

58. Endelig har jeg ovenfor i beskrivelsen af denne sags kontekst allerede henvist til, at ordningen for fællesskabsfinanserne er karakteriseret ved en sammensætning af skrøbelige ligevægte: mellem indtægter og udgifter, inden for sammensætningen af indtægterne og inden for sammensætningen af udgifterne. Denne sammensætnings skrøbelighed kræver, at medlemsstaternes forpligtelser ved fastlæggelse, opkrævning og kreditering af de egne indtægter defineres præcist og efterleves strengt. Disse krav er ikke opfyldt i en situation, hvor en medlemsstats forsømmelse ved fastlæggelsen af de traditionelle egne indtægter uden videre bliver fordelt på alle medlemsstater via den såkaldte BNP-indtægt. Denne eventualitet, som er i strid med den loyalitet, som medlemsstaterne også skal udvise over for hinanden, må netop forhindres ved en streng fortolkning og anvendelse af fællesskabsbestemmelserne.

59. Herefter kommer jeg til det resultat, at de danske myndigheder i henhold til artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1552/89 på grundlag af de faktiske omstændigheder, der er baggrunden for denne sag, skulle have fastlagt et beløb på 104 409,60 DKK i told som egne

21 — Jf. dommene i sag 303/84, Kommissionen mod Tyskland (nævnt i fodnote 11, præmis 11), sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland (nævnt i fodnote 19, præmis 17) og sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene (nævnt i fodnote 15, præmis 38).

22 — Sag C-96/89, Kommissionen mod Nederlandene (nævnt i fodnote 15, præmis 37).

indtægter for Fællesskabet. Denne forsømmelse er allerede i sig selv en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler denne medlemsstat i henhold til fællesskabsretten.

D — Sammenhængen mellem bestemmelserne om de egne indtægter og den fælles toldlovgivning

60. Selv om den danske regering erkender, at dens toldmyndigheder har begået en fejl, hvorved told ikke er blevet konstateret som egne indtægter, bestrider den, at det skulle følge af denne forsømmelse, at den nu er forpligtet til at overdrage de med urette ikke-konstaterede indtægter til Kommissionen. Regeringen har i denne forbindelse anført, at toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), i dette tilfælde er til hinder for, at den kan opkræve de pågældende afgifter hos debitor, og at den i mangel af en udtrykkelig hjemmel hertil i fællesskabsretten ikke kan gøres »ansvarlig« for det af dens myndighed udøvede fejlskøn.

61. Efter min mening er denne indsigelse ikke holdbar. Såfremt det som fastslået i det foregående i punkt 59 må antages, at den danske regering har anvendt artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1552/89 urigtigt, er et beløb

på 140 409,60 DKK med urette ikke blevet konstateret som en egen indtægt for Fællesskabet og med urette ikke blevet krediteret Kommissionens konto. En fritagelse af en af de i denne forordnings artikel 17, stk. 2, nævnte grunde er ikke mulig, fordi det er en direkte følge af et fejlskøn hos den danske myndighed, at opkrævningen er blevet umulig. Det følger heraf, at den danske regering i henhold til fællesskabsbestemmelserne om de egne indtægter er forpligtet til nu at kreditere de egne indtægter, der med urette ikke er konstateret.

62. Jeg anser heller ikke de argumenter, som den danske regering udleder af den angivelige sammenhæng mellem bestemmelserne om egne indtægter og de fælles toldbestemmelser, for holdbare. Det førstnævnte regelsæt regulerer retsforholdet mellem Fællesskabet og medlemsstaterne med hensyn til fastlæggelsen og overdragelsen af de egne indtægter. Det sidstnævnte regelsæt regulerer retsforholdet mellem medlemsstaterne og virksomhederne med hensyn til angivelse, indførelse og opkrævning af import- og eksportafgifter. Ganske vist består der en forbindelse mellem de to regelsæt i den forstand, at told, der er fastlagt som egne indtægter ifølge de gældende toldbestemmelser, skal bestemmes, pålægges og opkræves af de kompetente nationale toldmyndigheder, men denne forbindelse er hovedsagelig teknisk og funktionel.

63. I princippet har de situationer, der kan opstå i forholdet mellem toldmyndigheder og debitorer, ingen indvirkning på afviklingen mellem Fællesskabet og medlemsstaterne af det provenu af told som egne indtægter, der er konstateret eller skulle have været konstateret som sådanne²³. Såfremt det forholdt sig anderledes, ville afviklingen mellem medlemsstaterne og Fællesskabet af de pågældende egne indtægter være afhængig af de risici, som er forbundet med gennemførelsen af den administrative toldbehandling. Disse risici har fællesskabslovgiver netop villet undgå ved i artikel 17, stk. 2, i forordning nr. 1552/89 udtømmende at opregne de betingelser, hvorpå medlemsstaterne kan fritages for deres forpligtelse til at kreditere Kommissionen de egne indtægter, som de har konstateret eller skulle have konstateret.

64. Der gælder kun en undtagelse fra hovedreglen om, at der for de egne indtægter gælder et udtømmende regelsæt, som i den foreliggende sag består af afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89, såfremt og i det omfang fællesskabslovgiver selv til bestemte situationer, der kan optræde ved pålæggelse og opkrævning af en import- og eksportafgift, udtrykkeligt har knyttet bestemte følger for medlemsstaternes for-

pligtelser i henhold til bestemmelserne om de egne indtægter²⁴.

65. Den danske regering og de regeringer, der støtter dens påstande, har heroverfor anført, at dette ville medføre et »ansvar« for medlemsstaterne for fejl og forsømmelser ved anvendelse af toldlovgivningen. Derved ville først og fremmest de medlemsstater blive ramt, der har en uforholdsmæssig stor handel med tredjelande. Bortset fra at brugen af begrebet ansvar, som allerede nævnt i punkt 47, er urigtig, forekommer dette argument mig også uholdbart af andre grunde. Da medlemsstaterne i henhold til artikel 2, stk. 3, i afgørelsen om egne indtægter af 1994 kunne tilbageholde 10% af de traditionelle egne indtægter, der skulle indbetales²⁵, kan det anføres, at de medlemsstater, der hævder, at de løber uforholdsmæssige risici, ifølge den samme argumentation også modtager tilsvarende uforholdsmæssige indtægter. I øvrigt er dette argument også ejendommeligt, fordi det er ensbetydende med, at disse risici uden videre overvælttes på Fællesskabet, og indirekte på de øvrige medlemsstater. Disse må således bære de finansielle følger af den manglende

24 — Den her opstillede hovedregel om en skarp sondring mellem området for de egne indtægter og området for toldlovgivningen kan også udledes af Domstolens praksis. Se bl.a. dommene af 7.9.1999, sag C-61/98, *De Haan*, Sml. I, s. 5003, præmis 34 og 35, og af 14.11.2002, sag C-112/01, *SPKR*, Sml. I, s. 10655, præmis 34.

25 — Nu 25%. Se artikel 2, stk. 3, i Rådets afgørelse af 29.9.2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 253, s. 42) (afgørelsen om egne indtægter 2000).

23 — Domstolen har allerede udtalt sig i denne retning i *Pretore di Cento*-dommen (nævnt i fodnote 14, præmis 4-6).

omhu, som myndighederne i de pågældende medlemsstater udviser ved anvendelsen af toldbestemmelserne. Kort sagt, disse medlemsstater vil nok indkassere fordelene, men ikke bære ulemperne.

E — Følgerne af anvendelsen af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), for de forpligtelser, der følger af bestemmelserne om egne indtægter

66. Den danske regering har anført, at anvendelsen af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), sammenholdt med artikel 871 og 873 i gennemførelsesforordning nr. 2454/93, i dette tilfælde har til følge, at det toldbeløb, som toldmyndighederne skulle have pålagt, ikke længere kan pålægges eller opkræves. Dermed kan den af Kommissionen anførte retspraksis, nemlig Domstolens domme i sagerne Kommissionen mod Tyskland²⁶, Kommissionen mod Grækenland²⁷ og Kommissionen mod Nederlandene²⁸, ikke finde anvendelse på den foreliggende situation. Desuden har Kommissionen i den procedure, der er fulgt i henhold til artikel 871 og 873 i gennemførelsesforordningen, truffet positiv afgørelse om at anvende toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b). Derved har den naturligvis også måttet bære følgerne for fastlæggelse og indbetaling af de egne indtægter.

67. Da det står fast, at den danske regering i denne sag skulle have fastlagt og opkrævet en toldskyld på 140 409,60 DKK, samt at de kompetente danske toldmyndigheder ved deres optræden har givet anledning til anvendelse af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), hvorved opkrævningen er blevet umulig. Herefter skal det alene undersøges, om den danske regering i forbindelse med anvendelsen af den sidstnævnte bestemmelse i toldkodeksen eller en regel vedtaget i henhold til denne er fritaget for forpligtelsen til at overdrage den told til Kommissionen, som den skulle have fastlagt som egne indtægter.

68. Ved besvarelsen af dette spørgsmål vil jeg indledningsvis bemærke, at der ikke er nogen almindelig hjemmel for at antage, at told, der skulle have været fastlagt som egne indtægter, ikke skal overdrages til Kommissionen. Domstolens praksis, som er omtalt i punkt 53 til og med punkt 57, angik tilfælde, hvor de pågældende medlemsstater havde undladt rettidigt at fastlægge afgifter eller told. I disse tilfælde havde den forsinkede opfyldelse af de forpligtelser, der fulgte af fællesskabsrettens bestemmelser om egne indtægter, til følge, at de pågældende egne indtægter skulle indbetales efterfølgende med morarenter. Der er ingen principiel forskel mellem en medlemsstats vilkårlige eller forsømmelige adfærd, som fører til forsinkelse i opkrævningen af fordringer, og en tilsvarende adfærd, som gør opkrævnin-

26 — Nævnt i fodnote 11.

27 — Nævnt i fodnote 19.

28 — Nævnt i fodnote 15.

gen af disse fordringer retligt umulig. I begge tilfælde er den pågældende medlemsstat ansvarlig for, at det resultat, som tilstræbes med bestemmelserne om de egne indtægter, opnås, nemlig kreditering af de egne indtægter, som medlemsstaten skulle have fastlagt.

69. Selve svaret på spørgsmålet er enkelt. Hverken toldkodeksen eller gennemførelsesforordning nr. 2454/93 indeholder en bestemmelse, som udtrykkeligt går ud på, at medlemsstater, som på grund af anvendelse af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b), ikke kan opkræve de fordringer hos debitor, som de skulle have fastlagt som egne indtægter, er fritaget for at overdrage de omhandlede beløb til Kommissionen.

70. Det følger heraf, at idet Kongeriget Danmarks ikke har opfyldt sine forpligtelser korrekt i henhold til afgørelsen om egne indtægter af 1994 og forordning nr. 1552/89, skal det nu indbetale et beløb på 140 409,60 DKK med morarenter til Kommissionen.

71. For fuldstændighedens skyld vil jeg yderligere bemærke, at der af den omstændighed, at Kommissionen har været inddraget i den procedure, der er fastsat i artikel 871

og 873 i gennemførelsesforordning nr. 2454/93, ikke kan udledes argumenter til støtte for, at medlemsstaterne fritages for deres forpligtelser i henhold til bestemmelserne om egne indtægter ved anvendelse af toldkodeksens artikel 220, stk. 2, litra b).

72. For det første fastsætter disse bestemmelser ikke en kompetence hertil for Kommissionen. For det andet ville en sådan kompetence som led i netop denne procedure være upassende, fordi Kommissionen i så fald skulle have foretaget en afvejning af det almindelige princip om beskyttelse af den berettigede forventning hos debitor over for de mulige konsekvenser for fællesskabsfinanserne. For det tredje er Kommissionens rolle i den nævnte procedure en helt anden end at føre tilsyn med efterlevelsen af bestemmelserne om de egne indtægter. Den er nemlig ansvarlig for lighed og enhed ved anvendelsen af de fælles toldbestemmelser.

F — Omkostninger

73. Da jeg er af den opfattelse, at der bør gives Kommissionen medhold, anser jeg det for rigtigt at foreslå, at Kongeriget Danmark tilpligtes til at betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

74. På grundlag af ovenstående foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Kommissionens søgsmål antages til realitetsbehandling.

- 2) Det statueres, at Kongeriget Danmark, ved at undlade at fastslå et beløb på 140 409,60 DKK i importafgifter korrekt og at stille det til rådighed for Kommissionen som egne indtægter med morarente fra 20. december 1999, har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til fællesskabsretten, og særligt de forpligtelser, der følger af artikel 2 og 8 i Rådets afgørelse 94/728/EF, Euratom, af 31. oktober 1994 om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, samt artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter.

- 3) Kongeriget Danmark tilpligtes til at betale sagens omkostninger.«