



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. april 2016 *

»Præjudiciel forelæggelse — landbrug — fælles markedsordning — forordning (CE) n° 565/2002 — artikel 3, stk. 3 — toldkontingent — hvidløg med argentinsk oprindelse — importlicenser — den uoverdragelige karakter af rettigheder afledt af importlicenser — omgåelse — misbrug af rettighed — betingelser — forordning (CE, Euratom) nr. 2988/95 — artikel 4, stk. 3«

I sag C-131/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol, Italien) ved afgørelse af 13. januar 2014, indgået til Domstolen den 21. marts 2014, i sagen:

Malvino Cervati,

Società Malvi Sas di Cervati Malvino, under afvikling,

mod

Agenzia delle Dogane,

Agenzia delle Dogane – Ufficio delle Dogane di Livorno,

procesdeltager:

Roberto Cervati,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne C. Toader, A. Rosas, A. Prechal og E. Jarašiūnas (refererende dommer),

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. november 2015,

* * Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- Malvino Cervati, Società Malvi Sas di Cervati Malvino og Roberto Cervati, ved avvocati C. Mazzoni, M. Moretto og G. Rondello
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato A. Collabolletta
- den græske regering ved I. Chalkias, I. Dresiou, O. Tsirkinidou og D. Ntourntourea, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved B.R. Killmann og P. Rossi, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Kommissionens forordning (EF) nr. 1047/2001 af 30. maj 2001 om indførelse af en ordning med importlicenser og oprindelsescertifikater og om fastsættelse af ordningen for forvaltning af toldkontingenter for hvidløg fra tredjelande (EFT L 145, s. 35) og Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side dels Malvino Cervati i dennes egenskab af komplementar i og retlig repræsentant for det ophørte selskab Società Malvi Sas di Cervati Malvino (herefter »Malvi«), dels dette selskab, og på den anden side Agenzia delle Dogane (toldmyndigheden) og Agenzia delle Dogane – Ufficio delle Dogane di Livorno (toldkontoret i Livorno) (herefter samlet »toldmyndighederne«) vedrørende en ændringsmeddelelse og et påbud om betaling meddelt Malvi vedrørende indførsel af hvidløg med argentinsk oprindelse, som havde opnået en særlig præferencetold.

Retsforskrifter

Forordning nr. 2988/95

- 3 Artikel 4 i forordning nr. 2988/95, der er indeholdt i forordningens afsnit II med overskriften »Administrative foranstaltninger og sanktioner«, bestemmer:

»1. Enhver uregelmæssighed medfører i almindelighed tilbagekaldelse af den uberettiget opnåede fordel:

- ved forpligtelse til at betale de skyldige beløb eller tilbagebetale de uberettiget oppebårne beløb

[...]

3. Handler, som bevisligt har til formål at opnå en fordel, der er i modstrid med sigtet for de på området gældende [EU-regler], ved kunstigt at skabe de nødvendige forudsætninger for at opnå denne fordel, bevirker, alt efter tilfældet, enten at fordelene ikke indrømmes, eller at den tilbagekaldes.

[...]«

Forordning (EF) nr. 1291/2000

- 4 Artikel 8, stk. 1, første afsnit, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1291/2000 af 9. juni 2000 om fælles gennemførelsesbestemmelser for ordningen med import- og eksportlicenser og forudfastsættelsesattester for landbrugsprodukter (EFT L 152, s. 1) bestemmer:

»Import- eller eksportlicensen berettiger og forpligter til ved anvendelse af licensen inden for dens gyldighedsperiode at indføre henholdsvis udføre den angivne mængde af det pågældende produkt eller den pågældende vare, undtagen i tilfælde af force majeure.«

- 5 Forordningens artikel 9, stk. 1, bestemmer:

»De forpligtelser, der følger af licenserne, kan ikke overdrages. De rettigheder, der følger af licenserne, kan inden for deres gyldighedsperiode overdrages af licensens indehaver. [...]«

- 6 Forordningens artikel 15, stk. 2, første afsnit, præciserer:

»Ansøgninger om licens afvises, medmindre der er stillet tilstrækkelig sikkerhed hos det kompetente organ senest [...] på ansøgningens indleveringsdag.«

- 7 Samme forordnings artikel 35, stk. 2, bestemmer:

»[...] [S]ikkerhedsstillelsen [fortabes], når import- eller eksportforpligtelsen ikke er blevet opfyldt, med et beløb, der svarer til forskellen mellem:

a) 95% af den i licensen angivne mængde

og

b) den rent faktisk indførte mængde.

[...]

Udgør den indførte eller udførte mængde mindre end 5% af den i licensen angivne mængde, fortabes hele sikkerhedsstillelsen.

[...]«

Forordning nr. 1047/2001

- 8 Artikel 5 i forordning nr. 1047/2001 med overskriften »Licensudstedelse« foreskriver i stk. 1, at »[u]anset artikel 9 i forordning [...] nr. 1291/2000 kan de rettigheder, der følger af [...] A-licenser, ikke overdrages«.
- 9 Forordning nr. 1047/2001 blev med virkning fra 1. juni 2002 ophævet ved Kommissionens forordning (EF) nr. 565/2002 af 2. april 2002 om fastsættelse af ordningen for forvaltning af toldkontingenter og om indførelse af en ordning med oprindelsescertifikater for hvidløg fra tredjelande (EFT L 86, s. 11).

Forordning nr. 565/2002

10 Første, tredje og femte til syvende betragtning til forordning nr. 565/2002 har følgende ordlyd:

»(1) [...] Efter den 1. juni 2001 er den normale toldsats for import af hvidløg henhørende under KN-kode 0703 20 00 sammensat af en værditold på 9,6% og et specifikt beløb på 1 200 EUR pr. ton netto. Der er imidlertid åbnet et toldkontingent på 38 370 t uden specifik told ved den aftale, der blev indgået med Argentina og godkendt ved [Rådets afgørelse 2001/404/EF af 28. maj 2001 om indgåelse af en aftale i form af brevveksling mellem Det Europæiske Fællesskab og Den Argentinske Republik i henhold til artikel XXVIII i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT) i 1994 om ændring af indrømmelserne vedrørende hvidløg omhandlet i liste CXL, der er knyttet som bilag til GATT (EFT L 142, s. 7)], i det følgende benævnt »GATT-kontingentet«. Det fastsættes i nævnte aftale, at dette kontingent opdeles i 19 147 t for import fra Argentina (løbenummer 09.4104) [...]

[...]

(3) Ordningen for forvaltning af GATT-kontingentet blev fastsat i [forordning nr. 1047/2001] [...]. Erfaringerne viser dog, at denne forvaltning kan forbedres og forenkles. Specielt bør kravet om fremlæggelse af importlicenser for import uden for GATT-kontingentet ophæves, og betingelserne for importørernes adgang til dette kontingent bør ændres for at tage bedre hensyn til de traditionelle handelsstrømme.

[...]

(5) Da der findes en specifik toldsats for ikke-præferenceimport uden for GATT-kontingentet, er det nødvendigt for den pågældende forvaltning, at der indføres en importlicensordning. Denne ordnings bestemmelser skal supplere eller fravige dem, der er vedtaget ved [forordning nr. 1291/2000] [...]

(6) Det er nødvendigt at træffe forholdsregler for så vidt muligt at begrænse spekulationsprægede ansøgninger om licenser, der ikke skyldes en reel kommerciel aktivitet på frugt- og grøntsagsmarkedet. Der bør til dette formål indføres særlige regler for ansøgning om licens og for licensernes gyldighed.

(7) Da forvaltningen af GATT-kontingentet ifølge den aftale, der er indgået med Argentina, er baseret på systemet med traditionelle importører og nye importører, bør begrebet traditionel importør defineres, og de tildelte mængder bør fordeles mellem disse to kategorier af importører samtidig med, at der sikres en optimal udnyttelse af kontingentet.«

11 Forordningens artikel 2, stk. 1, indeholder følgende definitioner:

»I denne forordning forstås ved:

a) »importår«: en etårig periode fra den 1. juni i et år til den 31. maj i det efterfølgende år

[...]

c) »traditionel importør«: en importør, der har importeret hvidløg i Fællesskabet i mindst to af de tre foregående fulde importår, uanset denne imports oprindelse og dato

d) »referencemængde«: den maksimale mængde af den årlige hvidløgsimport, som en traditionel importør har foretaget i et af kalenderårene 1998, 1999 og 2000; hvis den pågældende importør ikke har importeret hvidløg i mindst to af disse tre år, er hans referencemængde lig med maksimumsmængden af hans årlige hvidløgsimport i ét af de tre seneste fulde importår forud for det importår, for hvilket han forelægger licensansøgningen

e) »ny importør«: en importør, der ikke er en traditionel importør.

[...]«

12 Artikel 3 i forordning nr. 565/2002 med overskriften »Importlicensordning« bestemmer:

»1. Al import under de [toldkontingenter, som blev åbnet ved afgørelse 2001/404/EF, for hvidløg henhørende under KN-kode 0703 20 00] sker på betingelse af, at der forelægges en importlicens, i det følgende benævnt »licens«, der er udstedt i henhold til forordning [...] nr. 1291/2000 med forbehold af bestemmelserne i nærværende forordning.

[...]

3. Uanset artikel 9 i forordning [...] nr. 1291/2000 kan de rettigheder, der følger af disse licenser, ikke overdrages.

4. Det sikkerhedsbeløb, der omhandles i artikel 15, stk. 2, i forordning [...] nr. 1291/2000, er på 15 EUR pr. ton netto.«

13 Denne forordnings artikel 5 med overskriften »Ansøgning om licens« bestemmer:

»1. Licensansøgninger kan kun indgives af importører.

[...]

Når en ny importør har opnået licens under nærværende forordning eller forordning [...] nr. 1047/2001 i løbet af det foregående fulde importår, skal han fremlægge bevis for, at han rent faktisk for egen regning har ladet mindst 90% af den mængde, han havde fået tildelt, overgå til fri omsætning.

[...]

3. Licensansøgninger indgivet af en traditionel importør kan for hvert importår højst vedrøre denne importørs referencemængde.

4. For hver af de tre oprindelser og hvert af de kvartaler, der er angivet i bilag I, kan licensansøgninger indgivet af en ny importør højst vedrøre 10% af den mængde, som er nævnt i bilag I for denne oprindelse og for dette kvartal.

[...]«

14 Forordningens artikel 6 med overskriften »Maksimal mængde for licenser« har følgende ordlyd:

»1. For hver af de tre oprindelser og hvert af de kvartaler, der er angivet i bilag I, udstedes der kun licenser for en maksimal mængde, der er lig med summen af:

a) den i bilag I nævnte mængde for dette kvartal og denne oprindelse

b) de mængder, der ikke er blevet ansøgt om i den foregående periode for denne oprindelse, og

- c) de i tidligere licenser uudnyttede mængder, som Kommissionen er blevet underrettet om, for denne oprindelse.

[...]

2. For hver af de tre oprindelser og for hvert af de kvartaler, der er angivet i bilag I, fordeles den maksimale mængde, der er beregnet efter stk. 1, med:

- a) 70% til de traditionelle importører
- b) 30% til de nye importører.

Fra den første mandag i den anden måned i hvert kvartal tildeles de tilgængelige mængder dog villkårligt til de to importørkategorier.«

- 15 Artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 565/2002 præciserer, at forordningen i det væsentlige anvendes for licenser, der er blevet ansøgt om, fra den 8. april 2002 og ved overgang til fri omsætning, der er foregået fra den 1. juni 2002.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 16 Malvi var et selskab, der var aktivt inden for branchen for import og eksport af frugt og grøntsager, og som var en traditionel importør som omhandlet i artikel 2, stk. 1, litra c), i forordning nr. 565/2002. Malvi købte via et andet selskab, som på sin side benyttede sig af andre erhvervsdrivende, hvidløg med argentinsk oprindelse, der blev importeret i løbet af februar og marts 2003 inden for rammerne af det toldkontingent, der var foreskrevet ved denne forordning, og drog derfor fordel af en præferencetold (herefter »de omtvistede indførsler«), selv om selskabet ikke var indehaver af den dertil nødvendige importlicens, idet dets egne licenser var opbrugte.
- 17 Da toldmyndighederne, nærmere bestemt toldkontoret i Livorno, fandt, at Malvi ulovligt havde unddraget sig told og merværdiafgift ved anvendelse af en svigagtig mekanisme, hvorved L'Olivo Maria Imp. Exp. (herefter »L'Olivo«), som var en ny importør som omhandlet i forordning nr. 565/2002, og som havde foretaget de omtvistede indførsler, havde handlet som et stråmandsselskab, og idet myndigheden holdt Malvi solidarisk ansvarlig sammen med denne importør, tilstillede myndigheden Malvi en ændringsmeddelelse og et betalingspåbud.
- 18 Den mekanisme, som denne myndighed har anfægtet, og som den anser for at være svigagtig, kan beskrives som følger. Først købte L'Olivo, som var indehaver af de importlicenser, der var nødvendige for at være omfattet af præferencetolden, partier af hvidløg med argentinsk oprindelse i transit i toldlagrene fra det af Roberto Tonini ledede selskab Bananaservice Srl (herefter »Bananaservice«), som ikke rådede over sådanne licenser. Herefter indførte L'Olivo disse partier af hvidløg til Den Europæiske Union, idet selskabet drog fordel af præferencetolden, hvorefter det videresolgte partierne til Tonini Roberto & C. Sas (herefter »Tonini«), efter at disse var overgået til fri omsætning. Afslutningsvis videresolgte Tonini disse partier til Malvi.
- 19 La Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) har for det første præciseret, at det kun var L'Olivo, der var indehaver af importlicenser i sit eget navn, og for det andet, at partierne af hvidløg blev afhændet mod et passende vederlag, der imidlertid var lavere end den specifikke toldsats for import uden for GATT-kontingentet.
- 20 Malvi anlagde sag til prøvelse af ændringsmeddelelsen og betalingspåbuddet ved Commissione tributaria provinciale di Livorno (skattekommission i provinsen Livorno), som gav medhold i søgsmålet ved dom af 15. november 2006.

- 21 Toldmyndigheden iværksatte appel af denne dom ved Commissione Tributaria Regionale della Toscana (skattekommission i regionen Toscana), som ændrede den appellerede dom ved dom af 7. september 2010. Denne retsinstans fandt, at en traditionel importør begår toldsvig, hvis vedkommende uden importlicenser inden for GATT-kontingentet erhverver en vare, som allerede er blevet fortoldet af en anden erhvervsdrivende, som på importørens ordre har erhvervet varen med henblik på videresalg til vedkommende gennem en virksomhed i besiddelse af licenser, der giver tilladelse til indførsel inden for dette kontingent til gengæld for et passende vederlag for den ydede tjeneste, i stedet for at erhverve varen direkte fra eksportøren og importere den uden for kontingentet med betaling af den specifikke skyldige toldsats.
- 22 Malvino Cervati har i sin egenskab af komplementar i Malvi iværksat kassationsanke til prøvelse af denne afgørelse ved Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol).
- 23 Til støtte for sin kassationsanke har Malvino Cervati bl.a. gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af forordning nr. 1047/2001 og nr. 565/2002, idet han har gjort gældende, at det ikke er forbudt for en traditionel importør, som ikke er indehaver af en licens, der berettiger til indførsel inden for rammerne af GATT-kontingentet, at henvende sig til en anden traditionel importør, som, efter at varen er blevet erhvervet fra en leverandør uden for Fællesskabet, overdrager den ufortoldet til en tredje erhvervsdrivende, der uden overdragelse af vedkommendes licens indfører varen i Unionen og herefter videresælger den til den anden traditionelle importør mod betaling af et passende vederlag for den ydede tjeneste, hvorefter denne videresælger den til den første. Derudover har Malvino Cervati anført, at det grundlæggende formål med GATT-kontingentet er at sikre dækning af forsyningsbehovene på EU-markedet samtidig med, at dette markeds balance bevares. Det er således tabet af de kvoter, som allerede er blevet tildelt visse importører, og den som følge deraf manglende udnyttelse af kontingentet, som kunne indebære en forhøjelse af priserne i spekulationsøjemed. Der kan derfor ikke have været tale om en retsstridig aftale under omstændigheder som i den foreliggende sag.
- 24 Toldmyndighederne har derimod gjort gældende, at en del af kontingentet, som var tildelt en anden erhvervsdrivende, er blevet anvendt, og at der derfor forelå toldsvig med henblik på at omgå systemet til beskyttelse af det indre marked. Myndigheden har gjort gældende, at sviget er åbenbart i den foreliggende sag, idet den bl.a. har anført, at Malvi på forhånd bestilte partier af hvidløg med argentinsk oprindelse, som efterfølgende blev indført af L'Olivo, at Malvi på forhånd betalte pengebeløbene til Tonini, som har den samme ledelse som Bananaservice, og at L'Olivo opnåede en fortjeneste på 0,25 EUR pr. kilo. Toldmyndigheden har tilføjet, at Malvino Cervati ikke har forklaret, hvilken fordel han har draget af en sådan mekanisme, andet end den toldmæssige fordel, der ligger i at betale præferencetolden.
- 25 Idet Corte suprema di cassazione (kassationsdomstol) finder, at den tvist, den skal træffe afgørelse i, ikke kan afgøres med henvisning til Domstolens praksis, og idet den har fastslået, at de relevante EU-retsregler er genstand for forskellige fortolkninger i den nationale retspraksis, har denne ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Skal forordning nr. 1047/2001 og nr. 2988/95 fortolkes således, at adfærden udvist af den erhvervsdrivende i Fællesskabet A ([Malvi]), som uden at råde over en importlicens – eller som har opbrugt sin egen kvote af kontingentet – erhverver bestemte partier af varer fra en anden erhvervsdrivende i Fællesskabet B ([Tonini]), der selv har erhvervet varerne fra en leverandør uden for Fællesskabet ([Bananaservice]), idet varerne er blevet overdraget ufortoldet til en anden erhvervsdrivende i Fællesskabet C ([L'Olivo]), der opfylder kravene og således har opnået en licens inden for rammerne af kontingentet, og der uden overdragelse af vedkommendes licens har indført varerne i Fællesskabet og senere efter fortoldning – mod et passende vederlag, der er lavere end den specifikke toldsats for import uden for kontingentet – videresælger dem til den samme erhvervsdrivende B ([Tonini]), der til slut sælger dem til den erhvervsdrivende A ([Malvi]), er ulovlig og udgør både retsmisbrug og en retsstridig adfærd?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 26 Indledningsvis bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. I denne henseende kan Domstolen ud fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til tvistens genstand er nødvendigt at fortolke (domme *Fuß*, C-243/09, EU:C:2010:609, præmis 39 og 40, og *Cimmino m.fl.*, C-607/13, EU:C:2015:448, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 I den foreliggende sag fremgår det for det første af forelæggelsesafgørelsen, at den omtvistede import fandt sted i februar og marts 2003. Forordning nr. 1047/2001, som den forelæggende ret har henvist til i sit præjudicielle spørgsmål, blev imidlertid ophævet med virkning fra 1. juni 2002 ved forordning nr. 565/2002. Artikel 13, stk. 2, i forordning nr. 565/2002 præciserer derudover, at denne forordning anvendes for licenser, der er blevet ansøgt om, fra den 8. april 2002 og ved overgang til fri omsætning, der er foregået fra den 1. juni 2002. Det er således forordning nr. 565/2002 og ikke forordning nr. 1047/2001, som skal anvendes *ratione temporis* i hovedsagen.
- 28 Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at det foreholdes det i hovedsagen omhandlede selskab, at det har modtaget hvidløg indført inden for rammerne af GATT-kontingentet, selv om det allerede havde opbrugt sine egne licenser, der gav ret til indførsel inden for dette kontingent. Toldmyndighederne har derfor gjort gældende over for dette selskab, at det ved misbrug har anvendt en del af det kontingent, der var forbeholdt en anden erhvervsdrivende, for at opnå at få denne vare indført til en præferencetold, hvorved selskabet bidrog til en omgåelse af det forbud mod overdragelse af de rettigheder, der følger af licenserne, og som er foreskrevet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 565/2002.
- 29 Endelig gælder det, at selv om forordning nr. 2988/95, som den forelæggende ret ligeledes har henvist til i sit præjudicielle spørgsmål, i almindelighed, således som det angives i forordningens titel, vedrører beskyttelse af Unionens finansielle interesser, er det denne forordnings artikel 4, stk. 3, som konkret omhandler spørgsmålet om misbrug af rettigheder.
- 30 Under disse omstændigheder må det antages, at den forelæggende ret med spørgsmålet nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 565/2002 og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at de er til hinder for en mekanisme som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en erhvervsdrivende, der er en traditionel importør som omhandlet i førstnævnte forordning, og som har opbrugt sine licenser, der gav ret til indførsel til præferencetold, afgiver en ordre til en anden erhvervsdrivende, der ligeledes er en traditionel importør, som ikke råder over sådanne licenser, og
- varerne først sælges uden for Unionen af et selskab, der er forbundet med denne anden erhvervsdrivende, til en tredje erhvervsdrivende, som er en ny importør som omhandlet i denne forordning, og som er indehaver af sådanne licenser
 - den tredje erhvervsdrivende, der drager fordel af præferencetolden, efterfølgende lader disse varer overgå til fri omsætning i Unionen, og de derefter videresælges af denne tredje erhvervsdrivende til den anden erhvervsdrivende, og
 - disse varer endelig overdrages af denne anden erhvervsdrivende til den første,

med den begrundelse, at en sådan mekanisme, idet den giver den første erhvervsdrivende mulighed for at erhverve varer indført inden for rammerne af det toldkontingent, der er foreskrevet ved denne førstnævnte forordning, selv om vedkommende ikke råder over den dertil nødvendige licens, udgør et misbrug af rettigheder fra den første erhvervsdrivendes side.

- 31 Det bemærkes i den henseende, at det i hovedsagen kun er varerne, der er blevet overdraget, og at disse endvidere er blevet indført i Unionen i henhold til licenser, hvis gyldighed ikke er omtvistet. Der foreligger derfor ikke nogen formel overtrædelse af det forbud mod overdragelse af de rettigheder, der følger af licenserne, der er foreskrevet i artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 565/2002. Det er derudover uomtvistet, at de i hovedsagen omhandlede købs-, indførsels- og videresalgstransaktioner set hver for sig overholder de formelle betingelser for indrømmelse af præferencetolden.
- 32 Ifølge Domstolens faste praksis kan borgerne imidlertid ikke påberåbe sig EU-bestemmelser med henblik på at muliggøre svig eller misbrug. Anvendelsen af EU-retten kan således ikke udvides til at dække erhvervsdrivendes retsstridige transaktioner, dvs. transaktioner, som ikke har fundet sted som led i almindelige kommercielle transaktioner, men alene har haft til formål at misbruge EU-rettens bestemmelser (jf. i denne retning bl.a. domme Halifax m.fl., C-255/02, EU:C:2006:121, præmis 68 og 69 og den deri nævnte retspraksis, og SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 29 og 30).
- 33 Ifølge Domstolens faste retspraksis forudsætter en konstatering af misbrug for det første, at der foreligger et objektivt element, hvilket finder udtryk i, at det skal fremgå af et sammenfald af objektive omstændigheder, at det formål, som EU-bestemmelserne forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i disse bestemmelser formelt er overholdt (jf. i denne retning bl.a. domme Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 52, og SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 32).
- 34 En sådan konstatering kræver for det andet et subjektivt element i den forstand, at det skal fremgå af en samlet række objektive omstændigheder, at hovedformålet med de omhandlede transaktioner er opnåelsen af en uberettiget fordel ved kunstigt at skabe de forudsætninger, der kræves for at opnå denne fordel. Forbuddet mod misbrug mister således sin relevans, når der kan være en anden begrundelse for de omhandlede transaktioner end blot at opnå en fordel (jf. i denne retning bl.a. domme Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 53, og SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 33). I øvrigt skal det godtgøres i forhold til den berørte enhed, at dette subjektive element foreligger (jf. i denne retning dom Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, præmis 55).
- 35 Selv om Domstolen i forbindelse med en præjudiciel afgørelse i givet fald kan give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning, tilkommer det imidlertid sidstnævnte at efterprøve, hvorvidt der foreligger faktiske omstændigheder, der udgør et sådant misbrug, i den tvist, der verserer for den. I denne sammenhæng kræver undersøgelsen af, om der foreligger misbrug, at den forelæggende ret tager hensyn til alle de faktiske omstændigheder og forhold i sagen, herunder alle kommercielle transaktioner forud for eller efter den pågældende indførsel (domme SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis, og Cimmino m.fl., C-607/13, EU:C:2015:448, præmis 60).
- 36 For det første fremgår det i denne forbindelse for så vidt angår formålene med forordning nr. 565/2002 af sjette og syvende betragtning til denne forordning, at den tilsigter at forvalte det foreskrevne toldkontingent ved at fordele de tildelte mængder mellem de traditionelle importører og de nye importører samtidig med, at der sikres en optimal udnyttelse af dette kontingent, og så vidt muligt at begrænse spekulationsprægede ansøgninger om licenser, der ikke skyldes en reel kommerciel aktivitet på frugt- og grøntsagsmarkedet.

- 37 I modsætning til de forordninger, der var genstand for de sager, der gav anledning til domme SICES m.fl. (C-155/13, EU:C:2014:145) og Cimmino m.fl. (C-607/13, EU:C:2015:448), som i det væsentlige afsatte en mængde af de ved disse forordninger forvaltede kontingenter til nye erhvervsdrivende, afsætter forordning nr. 565/2002 ikke på bindende vis en mængde af GATT-kontingenter til de nye importører.
- 38 Ganske vist foreskriver artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 565/2002 dels, at licensansøgninger indgivet af en traditionel importør for hvert importår højst kan vedrøre denne importørs referencemængde, hvilket bidrager til at begrænse en udvidelse af de traditionelle importørers indførselsvirksomhed. Dels pålægger denne forordnings artikel 5, stk. 1, tredje afsnit en ny importør, der har opnået licens under denne forordning, og som ønsker at indgive en ny anmodning om licenser, at fremlægge bevis for, at han rent faktisk for egen regning har ladet mindst 90% af den mængde, han havde fået tildelt, overgå til fri omsætning, hvilket er i overensstemmelse med formålet om at begrænse spekulationsprægede ansøgninger om licenser, der ikke skyldes en reel kommerciel aktivitet på frugt- og grøntsagsmarkedet, som nævnes i sjette betragtning til forordningen.
- 39 Selv om artikel 6, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 565/2002 præciserer, at for hver oprindelse og hvert af de angivne kvartaler fordeles den maksimale mængde af varer, for hvilke licenserne udstedes med 70% til de traditionelle importører og 30% til de nye importører, foreskriver denne bestemmelses andet afsnit udtrykkeligt, at »[f]ra den første mandag i den anden måned i hvert kvartal tildeles de tilgængelige mængder dog vilkårligt til de to importørkategorier«.
- 40 Det må under disse omstændigheder fastslås, at en mekanisme som den i hovedsagen omhandlede ikke forekommer at stride mod de formål, der forfølges ved forordning nr. 565/2002.
- 41 Den første køber af varen i Unionen, der ligeledes er en traditionel importør, erhverver indledningsvis ikke ved at købe denne vare hos en ny importør, der er i besiddelse af licenser, retten til at få sin referencemængde, således som defineret i artikel 2, stk. 1, litra d), i forordning nr. 565/2002, beregnet på et grundlag, der omfatter mængden af de varer, vedkommende har købt hos sidstnævnte, ligesom den anden køber i Unionen, der ligeledes er en traditionel importør, ikke erhverver retten til at få sin referencemængde beregnet på et grundlag, der omfatter de mængder af varer, som denne har købt hos den første køber i Unionen.
- 42 En sådan mekanisme giver dernæst ganske vist den første og den anden køber i Unionen, som ligeledes er traditionelle importører, mulighed for at erhverve hvidløg, som er indført til en præferencetold, selv om de ikke længere er indehavere af de nødvendige licenser i den henseende, og således styrke deres stilling på markedet for distribution af hvidløg ud over den del af toldkontingenter, som de er blevet tildelt. Som det allerede er fastslået i denne doms præmis 37, afsætter forordning nr. 565/2002 imidlertid ikke endeligt en del af kontingenter til de nye importører. Forordningen tilsigter heller ikke at regulere markedet for distribution af hvidløg i Unionen eller at fastlåse de forskellige aktørers positioner på dette marked, selv om de i øvrigt er traditionelle importører som omhandlet i denne forordning, ved at forbyde dem at erhverve denne vare hos en anden erhvervsdrivende, alene fordi denne vare tidligere er blevet indført til en præferencetold.
- 43 Det er imidlertid nødvendigt – for at en sådan mekanisme med køb og videresalg blandt de erhvervsdrivende hverken medfører, at en erhvervsdrivende får en utilbørlig indflydelse på markedet og navnlig, at de traditionelle importører omgår artikel 5, stk. 3, i forordning nr. 565/2002, eller at formålet om, at anmodninger om licenser skal være forbundet med en reel kommerciel aktivitet tilsidesættes – at hvert trin i denne mekanisme skal gennemføres til en pris, der svarer til markedsprisen, og at indførslen til præferencetold skal foretages via licenser, der er erhvervet lovligt af deres indehaver. Det påhviler navnlig den forelæggende ret at efterprøve, om hver af de involverede erhvervsdrivende har modtaget et passende vederlag for indførslen, salget eller videresalget af den omhandlede vare, som giver vedkommende mulighed for at bevare den position, han var blevet tildelt i forbindelse med forvaltningen af kontingenter.

- 44 I den foreliggende sag forekommer denne betingelse – for så vidt som den forelæggende ret har oplyst, at den omhandlede vare var blevet afhændet »mod et passende vederlag«, og at det er uomtvistet, at de omtvistede indførsler faktisk blev foretaget af L’Olivo ved licenser, som denne lovligt havde erhvervet – at være opfyldt, hvilket det dog tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 45 Endelig strider en mekanisme som den i hovedsagen omhandlede, for så vidt som det er uomtvistet, at den nye importør, der omhandles i hovedsagen, har ladet den omhandlede vare overgå til fri omsætning for egen regning, heller ikke mod formålet om at begrænse spekulationsprægede ansøgninger eller om at sikre tilgangen af nye erhvervsdrivende på markedet for indførsel af hvidløg.
- 46 Hvad for det andet angår det i denne doms præmis 34 nævnte subjektive element bemærkes det indledningsvis, at det i hovedsagen kun er relevant at undersøge dette, hvis den forelæggende ret fastslår, at den i hovedsagen omhandlede mekanisme strider mod de formål, der forfølges med forordning nr. 565/2002, idet konstateringen af misbrug forudsætter, at både forudsætningen om et objektivt element og et subjektivt element er opfyldt (jf. i denne retning dom SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 31-33).
- 47 For så vidt angår betingelserne for, at et sådant subjektivt element foreligger, fremgår det af Domstolens praksis, at for at en mekanisme som den i hovedsagen omhandlede kan anses for at have haft som sit hovedformål at give den anden køber i Unionen en uberettiget fordel, er det nødvendigt, at indførslen har haft til formål at give denne køber en sådan fordel, og at transaktionerne savner enhver økonomisk og kommerciel berettigelse for importøren såvel som for de andre erhvervsdrivende, der har deltaget i denne mekanisme, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve (jf. analogt domme SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 37, og Cimmino m.fl., C-607/13, EU:C:2015:448, præmis 65).
- 48 Den forelæggende rets konstatering af, at en sådan fremgangsmåde ikke savner enhver økonomisk og kommerciel berettigelse kan eksempelvis bygge på den omstændighed, at varernes salgspriser blev fastsat til et niveau, som gav importøren og de andre erhvervsdrivende, der deltog i denne mekanisme, mulighed for at opnå en for den omhandlede sektor normal eller sædvanlig fortjeneste for den omhandlede type af varer og mekanisme (jf. i denne retning dom SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 37). Den forelæggende ret har i den henseende anført, at de omhandlede varer blev afhændet »mod et passende vederlag«. I den sammenhæng er den omstændighed alene, at dette vederlag var mindre end beløbet for den specifikke toldsats for import uden for kontingentet, uden betydning, hvis dette vederlag kan anses for at være et normalt eller sædvanligt vederlag inden for den omhandlede sektor for den omhandlede type af varer og fremgangsmåde, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 49 For at kunne foretage en sådan konstatering skal den forelæggende ret ligeledes tage hensyn til den omstændighed, at det fremgår af femte betragtning til og artikel 3, stk. 1 og 4, i forordning nr. 565/2002, sammenholdt med artikel 8, stk. 1, og artikel 35, stk. 2, i forordning nr. 1291/2000, at importørerne har en forpligtelse til at benytte de licenser, de er blevet tildelt, idet de i modsat fald pålægges sanktioner, og at de derfor har en reel interesse i at foretage indførsler, hvilket også gælder for en ny importør i forbindelse med transaktioner som de i hovedsagen omhandlede (jf. analogt dom SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 37).
- 50 Selv hvis iværksættelsen af en mekanisme som den i hovedsagen omhandlede er begrundet i den første eller den anden køber i Unionens ønske om at opnå den særlige præferencetold og således erhverve billigere varer end dem, der kunne indføres uden for kontingentet, og selv om importøren og de øvrige pågældende erhvervsdrivende er vidende herom, kan transaktionerne ikke som udgangspunkt anses for at savne enhver økonomisk og kommerciel berettigelse for alle disse erhvervsdrivende (jf. i denne retning domme SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 38, og Cimmino m.fl., C-607/13, EU:C:2015:448, præmis 65).

- 51 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at en mekanisme som den i hovedsagen omhandlede under visse omstændigheder iværksættes med det primære formål kunstigt at opfylde betingelserne for at opnå præferencetolden. Blandt de elementer, der kan lægges til grund ved konstateringen af en sådan mekanismes kunstige karakter, er bl.a. den omstændighed, at den importør, der er indehaver af licenserne, ikke påtager sig nogen forretningsmæssig risiko, eller den omstændighed, at importørens fortjenstmargen er ubetydelig, eller at importørens salgspris for hvidløg til den første køber i Unionen, og derefter dennes salgspris til den anden køber i Unionen, er lavere end markedsprisen (jf. i denne retning domme SICES m.fl., C-155/13, EU:C:2014:145, præmis 39, og Cimmino m.fl., C-607/13, EU:C:2015:448, præmis 67).
- 52 Det er i øvrigt for så vidt som det præjudicielle spørgsmål vedrører artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 tilstrækkeligt at bemærke, at denne bestemmelse i det væsentlige opregner de samme kriterier, som dem, der følger af Domstolens faste praksis, og dem, der er nævnt i denne doms præmis 32-34, samtidig med, at det i bestemmelsen præciseres, at de handlinger, der opfylder disse kriterier, nemlig handlinger, som bevisligt har til formål at opnå en fordel, der er i modstrid med målet med de gældende EU-regler, ved kunstigt at skabe de nødvendige forudsætninger for at opnå denne fordel, alt efter tilfældet enten bevirker, at fordelene ikke indrømmes, eller at den tilbagekaldes.
- 53 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 3, i forordning nr. 565/2002 og artikel 4, stk. 3, i forordning nr. 2988/95 skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for en mekanisme som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en erhvervsdrivende, der er en traditionel importør som omhandlet i førstnævnte forordning, og som har opbrugt sine licenser, der gav ret til indførsel til præferencetold, afgiver en ordre til en anden erhvervsdrivende, der ligeledes er en traditionel importør, som ikke råder over sådanne licenser, og
- varerne først sælges uden for Unionen af et selskab, der er forbundet med denne anden erhvervsdrivende, til en tredje erhvervsdrivende, som er en ny importør som omhandlet i denne forordning, og som er indehaver af sådanne licenser
 - den tredje erhvervsdrivende, der drager fordel af præferencetolden, efterfølgende lader disse varer overgå til fri omsætning i Unionen, og de derefter videresælges af denne tredje erhvervsdrivende til den anden erhvervsdrivende, og
 - disse varer endelig overdrages af denne anden erhvervsdrivende til den første erhvervsdrivende, som således erhverver varer indført inden for rammerne af det toldkontingent, der er foreskrevet ved denne førstnævnte forordning, selv om vedkommende ikke råder over den dertil nødvendige licens.

Sagens omkostninger

- 54 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 3, stk. 3, i Kommissionens forordning (EF) nr. 565/2002 af 2. april 2002 om fastsættelse af ordningen for forvaltning af toldkontingenter og om indførelse af en ordning med oprindelsescertifikater for hvidløg fra tredjelande og artikel 4, stk. 3, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18. december 1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser skal fortolkes således, at de i princippet ikke er til hinder for en mekanisme som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter en erhvervsdrivende, der er en

traditionel importør som omhandlet i den førstnævnte forordning, og som har opbrugt sine licenser, der gav ret til indførsel til præferencetold, afgiver en ordre til en anden erhvervsdrivende, der ligeledes er en traditionel importør, som ikke råder over sådanne licenser, og

- varerne først sælges uden for Den Europæiske Union af et selskab, der er forbundet med denne anden erhvervsdrivende, til en tredje erhvervsdrivende, som er en ny importør som omhandlet i denne forordning, og som er indehaver af sådanne licenser
- den tredje erhvervsdrivende, der drager fordel af præferencetolden, efterfølgende lader disse varer overgå til fri omsætning i Den Europæiske Union, og de derefter videresælges af denne tredje erhvervsdrivende til den anden erhvervsdrivende, og
- disse varer endelig overdrages af denne anden erhvervsdrivende til den første erhvervsdrivende, som således erhverver varer indført inden for rammerne af det toldkontingent, der er foreskrevet ved den førstnævnte forordning, selv om vedkommende ikke råder over den dertil nødvendige licens.

Underskrifter