



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

25. juli 2018*

»Appel – toldunion – forordning (EØF) nr. 2913/92 – artikel 239 – fritagelse for importafgifter – import af hørstof fra Letland mellem 1999 og 2002 – særlig situation – tilsyns- og kontrolforpligtelser – påstået korrupsion inden for toldmyndighederne – uægte varecertifikat – gensidig tillid«

I sag C-574/17 P,

angående en appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 28. september 2017,

Europa-Kommissionen, ved A. Caeiros og B.-R. Killmann, som befuldmægtigede,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Combaro SA, Lausanne (Schweiz), ved Rechtsanwalt D. Ehle,

sagsøger i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Bay Larsen (refererende dommer), og dommerne J. Malenovský, M. Safjan, D. Šváby og M. Vilaras,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

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

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 Europa-Kommissionen har med sit appelskrift nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 19. juli 2017, Combaro mod Kommissionen (T-752/14, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2017:529), hvorved Retten annullerede Kommissionens afgørelse C(2014) 4908 final af 16. juli 2014, som fastslog, at der ikke var grundlag for fritagelse for importafgifter i et særligt tilfælde (REM 05/2013) (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

Associeringsaftalen

- 2 Artikel 34 i Europaaf tale om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Letland på den anden side (EFT 1998, L 26, s. 3, herefter »associeringsaftalen«), var affattet således:

»Protokol [nr.] 3 [om definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus« og om metoderne for administrativt samarbejde] fastsætter oprindelsesreglerne med henblik på anvendelsen af de toldpræferencer, der er fastsat i denne aftale, tillige med metoderne for det administrative samarbejde.«

- 3 Artikel 16 og 17 i protokol nr. 3 om definitionen af begrebet »varer med oprindelsesstatus« og om metoderne for administrativt samarbejde, som ændret ved afgørelse nr. 4/98 truffet af Associeringsrådet mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Letland på den anden side den 2. december 1998 om vedtagelse af de ændringer til protokol 3 i Europaaf talem, der indgår i Det Blandede Udvalgs afgørelse nr. 1/97 i henhold til aftalen om frihandel og handelsanliggender mellem Det Europæiske Fællesskab, Det Europæiske Atomenergifællesskab og Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab på den ene side og Republikken Letland på den anden side (EFT 1999, L 6, s. 10) (herefter »protokol nr. 3«), præciserede, at varer med oprindelse i Letland var omfattet af associeringsaftalens bestemmelser ved forelæggelse af et varecertifikat EUR.1 udstedt af udførselslandets toldmyndigheder.

- 4 Denne protokols artikel 31, stk. 2, bestemte følgende:

»For at sikre en korrekt anvendelse af denne protokol yder Fællesskabet og Letland gennem de kompetente toldmyndigheder hinanden gensidig bistand ved kontrollen med ægtheden af varecertifikater EUR.1 [...]«

- 5 Den nævnte protokols artikel 32 med overskriften »Kontrol af beviser for oprindelse« fastsatte i stk. 1, 3 og 5 følgende:

»1. Efterfølgende kontrol af oprindelsesbeviser foretages ved stikprøver, og i øvrigt når indførselslandets toldmyndigheder nærer begrundet tvivl om dokumenternes ægthed, de pågældende produkters oprindelsesstatus eller opfyldelsen af de øvrige betingelser i denne protokol.

[...]

3. Kontrollen gennemføres af udførselslandets toldmyndigheder. De er i denne sammenhæng berettiget til at kræve alle oplysninger og foretage alle former for kontrol af eksportørens regnskaber eller enhver anden kontrol, som de finder hensigtsmæssig.

[...]

5. De toldmyndigheder, der har anmodet om kontrol, skal snarest muligt underrettes om resultaterne af denne kontrol. Det skal klart fremgå af disse resultater, om dokumenterne er ægte, og om de pågældende produkter kan anses som produkter med oprindelsesstatus i [...] Letland [...] og opfylder de øvrige betingelser i denne protokol.«

Toldkodeksen

- 6 Artikel 239, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1, herefter »toldkodeksen«) bestemte følgende:

»Godtgørelse af eller fritagelse for [importafgifter] kan indrømmes i [...] situationer [...]

[...]

- [...] som skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har gjort sig skyldig i urigtigheder eller åbenbar forsømmelighed. De situationer, hvor denne bestemmelse finder anvendelse, samt de nærmere procedureregler herfor fastlægges efter udvalgsproceduren. [...]«

Gennemførelsesforordningen

- 7 Artikel 899, stk. 2, i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2. juli 1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning nr. 2913/92 (EFT 1993, L 253, s. 1), som ændret ved Kommissionens forordning (EF) nr. 1335/2003 af 25. juli 2003 (EUT 2003, L 187, s. 16) (herefter »gennemførelsesforordningen«), præciserede følgende:

»I andre tilfælde, bortset fra de tilfælde, hvor sagen skal forelægges Kommissionen ifølge artikel 905, træffer toldmyndigheden selv afgørelse om at yde godtgørelse af eller fritagelse for [importafgiftsbeløbet], hvis omstændighederne i den foreliggende sag udgør en særlig situation, som skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed.

[...]«

- 8 Gennemførelsesforordningens artikel 905, stk. 1, bestemte følgende:

»Når den i [toldkodeksens] artikel 239, stk. 2, omhandlede ansøgning om godtgørelse eller fritagelse indeholder begrundelser, der kan udgøre en særlig situation, som skyldes omstændigheder, hvor den berettigede ikke har begået urigtigheder eller gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed, forelægger den medlemsstat, hvorunder den pågældende toldmyndighed hører, sagen for Kommissionen, for at der kan træffes beslutning efter den i artikel 906 til 909 fastlagte procedure, når:

- myndigheden finder, at den særlige situation kan tilskrives pligtforsømmelse fra Kommissionens side [...]«

Twistens baggrund

- 9 Der er redegjort for twistens baggrund i den appellerede doms præmis 1-28.
- 10 Den omtvistede afgørelse omhandler importafgifter på hørstof, som Combaro SA mellem den 10. december 1999 og den 10. juni 2002 indførte i Den Europæiske Union via Tyskland, og hvis lettiske præferenceoprindelse ikke var bevist.

- 11 Tekstiler af lettisk præferenceoprindelse var i denne periode i henhold til associeringsaftalen undtaget fra indførselsrestriktioner. Disse tekstiler var kun omfattet af denne undtagelse, hvis importøren beviste deres oprindelse ved et varecertifikat EUR.1 udstedt af de lettiske toldmyndigheder i forbindelse med udførslen.
- 12 I den foreliggende sag var Combaro i medfør af associeringsaftalen omfattet af en fritagelse for importafgifter, der var meddelt af de tyske toldmyndigheder efter forevisning af 51 varecertifikater (herefter »de omtvistede certifikater«).
- 13 Efter en indberetning foretaget af den danske toldmyndighed gennemførte Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) en undersøgelsesrejse i Letland. På baggrund af OLAF's rapport fremsendte Kommissionen den 11. september 2002 en meddelelse om gensidig bistand til medlemsstaterne med anmodning om kontrol af alle indførsler af hørstof fra Letland.
- 14 De tyske toldmyndigheder anmodede således de lettiske toldmyndigheder om at foretage en efterfølgende kontrol af de omtvistede certifikater. De lettiske toldmyndigheder besvarede ved skrivelser af 7. april, 2. maj og 7. maj 2003 (herefter under ét »2003-skrivelserne«) de tyske toldmyndigheders anmodninger på følgende måde:

»[De omtvistede] certifikater er ikke blevet opført i toldregistrene. De er ikke udstedt af de lettiske toldmyndigheder og skal som følge heraf anses for ugyldige.«
- 15 De tyske toldmyndigheder besluttede ved en afgørelse af 3. juli 2003 at indlede en procedure om efteropkrævning af de importafgifter, der svarede til de nævnte certifikater.
- 16 I mellemtiden blev der på OLAF's forslag foretaget sagkyndige vurderinger vedrørende de varecertifikater, der blev fremlagt ved indførslerne til Danmark. Det fremgik af disse sagkyndige vurderinger, dels at stempelafttrykkene på disse certifikater sandsynligvis var ægte, dels at underskriften på de nævnte certifikater med lettere overvejende sandsynlighed var en lettisk toldembedsmands underskrift.
- 17 Efter en afgørelse fra Finanzgericht München (domstolen i skatte- og afgiftsretlige sager i München, Tyskland) bad Bundesministerium der Finanzen (forbundsfinansministeriet, Tyskland) Combaro om at afgive en udtalelse og indgav den 3. september 2013 en anmodning til Kommissionen om fritagelse for importafgifter i henhold til toldkodeksens artikel 239. Kommissionen indledte derefter proceduren REM 05/2013.
- 18 Den 16. juli 2014 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse.
- 19 I 32. betragtning til denne afgørelse udtalte Kommissionen, at der ikke forelå en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239, som skyldtes en forsømmelse fra de lettiske toldmyndigheders side, eftersom Kommissionen ikke kunne konkludere, at disse myndigheder havde deltaget i udstedelsen af de omtvistede certifikater.
- 20 Kommissionen undersøgte desuden, om den selv havde begået forsømmelse i forbindelse med tilsynet med den korrekte anvendelse af associeringsaftalen. I 36.-41. betragtning til den omtvistede afgørelse konkluderede Kommissionen, at dens adfærd ikke gav anledning til en særlig situation.
- 21 Efter i 45. betragtning til denne afgørelse at have konkluderet, at der ikke var grundlag for en fritagelse for importafgifter, da der ikke forelå en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239, tilføjede Kommissionen i 48.-52. betragtning til den omtvistede afgørelse, at Combaro ikke havde udvist den påkrævede omhu.

Sagen for Retten og den appellerede dom

- 22 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 12. november 2014 anlagde Combaro sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse. Til støtte for dette søgsmål fremsatte Combaro et enkelt anbringende vedrørende tilsidesættelse af toldkodeksens artikel 239.
- 23 Ved den appellerede dom annullerede Retten den omtvistede afgørelse og pålagde Kommissionen at bære sine egne omkostninger og betale de af Combaro afholdte omkostninger.

Parternes påstande

- 24 Kommissionen har med sin appel nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Frifindelse i Combaros søgsmål i første instans.
 - Combaro tilpligtes at betale sagsomkostningerne i appelsagen og i sagen i første instans.
- 25 Combaro har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Om appellen

- 26 Til støtte for appellen har Kommissionen fremsat fire anbringender.
- 27 Der skal i den foreliggende sag ske en samlet undersøgelse af det første og det andet appelanbringende, der bygger på henholdsvis en fejl ved den retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder og en urigtig gengivelse af bevismaterialet med hensyn til forekomsten af en særlig situation.

Parternes argumenter

- 28 Kommissionen har med sit første anbringende gjort gældende, at Retten begik en fejl ved den retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder for så vidt angår en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239 ved at fastslå, at Kommissionen ikke rådede over tilstrækkelige oplysninger, og at den ikke havde opfyldt sin tilsynsforpligtelse inden for rammerne af associeringsaftalen.
- 29 For det første tog Retten intet hensyn til de foranstaltninger, som Kommissionen allerede havde truffet for at tilvejebringe oplysninger om samhandelen med hørstof mellem Unionen og Letland, som ligeledes indbefattede Combaros situation.
- 30 For det andet fremførte Retten urigtige vurderinger med hensyn til de foranstaltninger, som Kommissionen burde have truffet.
- 31 Kommissionen har i denne henseende navnlig anført, at Retten med urette foreholdt Kommissionen de lettiske toldmyndigheders ødelæggelse af stempelauftrykkene, til trods for, at Retten selv bemærkede, at der ikke bestod nogen pligt til at bevare de anvendte stempler.
- 32 Kommissionen har desuden gjort gældende, at Rettens udsagn om, at Kommissionen burde have afkrævet de nævnte myndigheder en reel fornyet behandling af de omtvistede certifikater, er behæftet med forskellige fejl, henset til disse myndigheders gentagne bekræftelser af disse certifikaters uæghed.

- 33 De samme myndigheder havde således i løbet af 2003 og 2007 undersøgt de omtvistede certifikater og havde to gange afgivet de samme erklæringer. Retten kunne derfor ikke med føje støtte sig på den omstændighed, at underskriveren af 2003-skrivelserne blev idømt en strafferetlig dom, eftersom den besvarelse, der er indeholdt i skrivelsen af 26. juni 2007 (herefter »2007-besvarelsen«), under alle omstændigheder er underskrevet af en anden tjenestemand og derfor fuldt lovlig.
- 34 Retten så i denne sammenhæng bort fra den omstændighed, at Kommissionen i henhold til Domstolens praksis var bundet af den efterfølgende kontrol, som de lettiske toldmyndigheder havde foretaget. Retten foreholdt derimod Kommissionen, at den ikke havde opfyldt denne forpligtelse, og fandt derfor med urette, at den burde have indhentet supplerende oplysninger.
- 35 Kommissionen har med sit andet anbringende indledningsvis gjort gældende, at Retten gengav bevismaterialet urigtig ved at anføre, at vicedirektøren for de lettiske toldmyndigheder – som underskrev de omtvistede certifikater og skrivelserne i forbindelse med den efterfølgende kontrol – blev dømt for ulovlige handlinger i forbindelse med sin stilling. Det fremgår således af en simpel sammenligning mellem de forskellige sagsakter, at de omtvistede certifikater ikke blev underskrevet af denne person.
- 36 Dernæst er den appellerede dom behæftet med en anden urigtig gengivelse af bevismaterialet, for så vidt som det heri konstateres, at de lettiske toldmyndigheder var ude af stand til at fremsende de originale stempelaftryk fra de omhandlede toldkontorer.
- 37 Endelig var disse to urigtige gengivelser afgørende, idet Retten uden disse måtte have konkluderet, at det ikke var nødvendigt, at Kommissionen træffer supplerende foranstaltninger.
- 38 Combaro har nedlagt påstand om, at det første og det andet appelanbringende forkastes.
- 39 Selskabet har i denne forbindelse gjort gældende, at de af Kommissionen truffne foranstaltninger udgør generelle foranstaltninger, der var utilstrækkelige i den foreliggende sag.
- 40 Hvad angår de supplerende foranstaltninger, der blev krævet af Kommissionen, burde disse således være blevet truffet. Navnlig var det nødvendigt at gennemføre effektive efterprøvnings af de omtvistede certifikater, eftersom grundlaget for en gensidig tillid var forsvundet på grund af de forhold, som Retten har påpeget. Et lands myndigheder, over for hvilke der består en mistanke om korruption, kan ikke forvente en sådan tillid. Kommissionen overvurderer i denne sammenhæng den vægt, som Retten tillagde identiteten af underskriveren af 2003-skrivelserne. Disse skrivelser udgjorde således kun et indicium blandt andre.
- 41 2007-besvarelsen har heller ikke den værdi, som Kommissionen tillægger den, da den ikke kan tjene som nogen troværdig bekræftelse af 2003-skrivelserne, og da den ikke hviler på en faktisk undersøgelse af sagens omstændigheder.
- 42 Selv om Combaro har anerkendt, at vicedirektøren for de lettiske toldmyndigheder ikke underskrev de omtvistede certifikater, men alene 2003-skrivelserne, har selskabet i øvrigt anført, at underskriveren af disse certifikater ikke er kendt, og at vedkommende arbejdede under denne vicedirektør. Ydermere var kopier af de omtvistede certifikater vedhæftet 2003-skrivelserne, hvilket indebærer, at disse certifikater og disse skrivelser bør anses for at udgøre en helhed.
- 43 Den anden urigtige gengivelse, som Kommissionen har fremført, kan heller ikke antages.

Domstolens bemærkninger

- 44 Det skal indledningsvis bemærkes, at toldkodeksens artikel 239, sammenholdt med gennemførelsesforordningens artikel 905, udgør en generel billighedsklausul, som har til formål at dække en usædvanlig situation, som anmelderen befinder sig i i forhold til andre erhvervsdrivende, der udøver samme aktivitet (jf. i denne retning dom af 17.2.2011, Bolton Alimentari, C-494/09, EU:C:2011:87, præmis 54, og af 22.3.2012, Portugal mod Transn utica, C-506/09 P, EU:C:2012:156, præmis 65).
- 45 Denne generelle billighedsklausul indeb erer en fritagelse for importafgifter, n r to betingelser er opfyldt, nemlig hvis der foreligger en særlig situation, og den afgiftspligtige ikke har gjort sig skyldig i urigtigheder eller åbenbar forsømmelighed (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, C.A.S. mod Kommissionen, C-204/07 P, EU:C:2008:446, pr emis 86).
- 46 I den appellerede dom konkluderede Retten efter prøvelsen af Combaros enkelte anbringendes første led, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse med urette havde fastslået, at dette selskab ikke befandt sig i en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239.
- 47 Det fremgår af den appellerede doms pr emis 90 og 91, at denne konklusion er baseret på den vurdering, at det for det første var med urette, at Kommissionen havde skønnet, at den havde tilstrækkelige oplysninger til at vurdere situationen, og at denne institution for det andet havde undladt at træffe de konkrete foranstaltninger, der påhvilede denne i medfør af dens pligt til at føre tilsyn og kontrollere den korrekte anvendelse af associeringsaftalen.
- 48 Retten fandt således navnlig i den appellerede doms pr emis 77 og 85, at Kommissionen i højere grad burde have belyst de faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, og at spørgsmålet om, hvorvidt de omtvistede certifikater var ægte eller falske, kunne have været fastslået med større sikkerhed, hvis denne institution fuldt ud havde gjort brug af sine beføjelser.
- 49 Retten udtalte i denne forbindelse i samme doms pr emis 87 og 88, at Kommissionen ikke med føje kunne nøjes med de svar, som de lettiske toldmyndigheder gav i forbindelse med den efterfølgende kontrol, for at udtale sig om Combaros situation, og at den burde have gjort brug af sine beføjelser på trods af disse svar.
- 50 Det skal imidlertid bemærkes, at det som fremhævet af Kommissionen fremgår af Domstolens faste praksis, der er omtalt i den appellerede doms pr emis 86, at det administrative samarbejde, som følger af en protokol, der i et bilag til en aftale mellem Unionen og et tredjeland fastsætter bestemmelser om varers oprindelse, er baseret på gensidig tillid mellem indførselsmedlemsstatens myndigheder og myndighederne i udf rselslandet (jf. i denne retning dom af 15.12.2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, pr emis 28, og af 24.10.2013, Sandler, C-175/12, EU:C:2013:681, pr emis 49).
- 51 Hvad særligt angår den efterfølgende kontrol med de EUR.1-certifikater, som er udstedt af udf rselsstaten, har Domstolen heraf udledt, at de konklusioner og vurderinger, som myndighederne i denne udf rselsstat lovligt er kommet frem til, i princippet er bindende for myndighederne i indførselsmedlemsstaten (jf. i denne retning dom af 25.2.2010, Brita, C-386/08, EU:C:2010:91, pr emis 62 og 63, og af 15.12.2011, Afasia Knits Deutschland, C-409/10, EU:C:2011:843, pr emis 29).
- 52 Disse principper er fuldt relevante for anvendelsen af associeringsaftalen, eftersom det følger af artikel 17 og 32 i protokol nr. 3, at det påhviler udførselslandets myndigheder at udstede EUR.1-certifikaterne, at kontrollere de omhandlede varers oprindelse, og i givet fald at tage stilling til sådanne certifikaters  gthed.

- 53 De nævnte principper skal endvidere, med de fornødne ændringer, overføres på relationerne mellem Kommissionen og udførselslandets toldmyndigheder, når denne institution udtaler sig om ægtheden af varecertifikater med henblik på at vurdere, om der foreligger en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239.
- 54 I dette specifikke tilfælde skal Kommissionen således ved afgørelsen af, om der kan ydes godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter, i stedet for indførselsmedlemsstatens toldmyndigheder undersøge vilkårene omkring indførslen af visse varer og anvendelsen af de relevante toldregler, og navnlig dem, der vedrører ægtheden af varecertifikater (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, C.A.S. mod Kommissionen, C-204/07 P, EU:C:2008:446, præmis 90).
- 55 De væsentligste grunde, der er angivet i Domstolens praksis som begrundelse for den administrative samarbejdsmechanisme, der er baseret på tilliden til resultaterne af de efterfølgende kontroller, som gennemføres af udførselslandets myndigheder – dvs. det forhold, at udførselslandets myndigheder bedst kan foretage denne kontrol, den omstændighed, at et sådant system har den fordel at føre til klare og ensartede resultater, og nødvendigheden af at sikre en gensidig anerkendelse af de afgørelser, der træffes af Unionens myndigheder (jf. i denne retning dom af 12.7.1984, Les Rapides Savoyards m.fl., 218/83, EU:C:1984:275, præmis 26 og 27, og af 17.7.1997, Pascoal & Filhos, C-97/95, EU:C:1997:370, præmis 32) – indebærer i denne sammenhæng, at de konklusioner, som udførselslandets myndigheder er kommet frem til, i princippet er bindende for Kommissionen, når denne institution vurderer, om der foreligger en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239.
- 56 På baggrund af det ovenstående kan Kommissionen med rette gøre gældende, at den ved sin stillingtagen til de omtvistede certifikaters ægthed i princippet var forpligtet til at støtte sig på de konklusioner og vurderinger, som de lettiske toldmyndigheder lovligt var kommet frem til som led i den efterfølgende kontrol, der er fastsat i associeringsaftalen.
- 57 Den tillid, der således vises disse myndigheder, indebærer ganske vist ikke, at Kommissionen aldrig vil skulle gennemføre undersøgelser for at vurdere sådanne certifikaters ægthed.
- 58 I dom af 25. juli 2008, C.A.S. mod Kommissionen (C-204/07 P, EU:C:2008:446), som Retten bl.a. henviste til i den appellerede doms præmis 70-74, udtalte Domstolen således, at Kommissionen burde have truffet konkrete foranstaltninger for at efterprøve ægtheden af varecertifikater, og at en undladelse heraf kunne udgøre en særlig situation.
- 59 I den sag, der lå til grund for denne dom, var forpligtelsen til – som led i Kommissionens generelle pligt til at føre tilsyn med og kontrollere anvendelsen af en associeringsaftale – således at gennemføre detaljerede undersøgelser af sådanne certifikater imidlertid berettiget ud fra meget specifikke omstændigheder, der bestod i, at udførselslandets toldmyndigheder havde formuleret nogle vurderinger vedrørende disse certifikater, der var behæftet med uklarheder og inkonsekvenser (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, C.A.S. mod Kommissionen, C-204/07 P, EU:C:2008:446, præmis 111).
- 60 Til trods for den tillid, der i princippet skal vises disse myndigheder, var Kommissionen i den nævnte sag under disse omstændigheder ikke i stand til alene på grundlag af de besvarelser, som disse myndigheder havde tilvejebragt, at træffe afgørelse om den anmodning, der var blevet fremsat for denne institution.
- 61 Det forholder sig modsat i den foreliggende sag, hvor den appellerede dom ikke indeholder nogen oplysning om, at Retten skulle have konstateret, at de besvarelser, som de lettiske toldmyndigheder havde tilvejebragt, var uklare eller inkonsekventer. Det fremgår derimod af den appellerede doms præmis 87, at Retten fandt, at det påhvilede Kommissionen at se bort fra de konklusioner, som disse myndigheder var kommet frem til.

- 62 Som begrundelse for denne løsning støttede Retten sig på kortfattedheden af de lettiske myndigheders konstateringer og på den omstændighed, at bekræftelsen af konstateringerne i løbet af 2007 ikke udsprang af en reel fornyet behandling af sagen, men tillige på en række forhold, der blev præsenteret som indicier for de lettiske myndigheders mulige indblanding i udstedelsen af de omtvistede certifikater.
- 63 Nærmere bestemt foretog Retten i den appellerede doms præmis 75 følgende konstateringer:
- Den efterfølgende kontrol af de omtvistede certifikater blev indledt som følge af OLAF's undersøgelse vedrørende indførslerne af hørstof til Danmark.
 - OLAF's rapport omtaler, at hørstoffet var i meget kort transit i et lettisk toldoplæg med henblik på at sløre de omhandlede varers oprindelse.
 - De foretagne sagkyndige undersøgelser af stempelaftrykkene og underskrifterne på de certifikater, som blev anvendt til indførslerne til Danmark, viser ifølge OLAF's rapport, at der sandsynligvis var tale om ægte stempelaftryk og underskrifter.
 - Stempelaftrykkene på de omtvistede certifikater har en stærk lighed med de af de lettiske toldmyndigheder afvendte ægte stempelaftryk.
 - Vicedirektøren for de lettiske toldmyndigheder, R., som underskrev de omtvistede certifikater og skrivelserne i forbindelse med den efterfølgende kontrol, blev dømt for ulovlige handlinger i forbindelse med sin stilling.
 - De lettiske toldmyndigheder var ude af stand til at fremsende de originale stempelaftryk, som de omhandlede toldkontorer, dvs. toldkontorerne i Jelgava [(Letland)] og i Bauska [(Letland)], havde anvendt.
 - Kommissionens rapporter nævner et korrupt klima, bl.a. inden for de lettiske toldmyndigheder.
 - Indførslerne af hørstof fra Letland er steget og har oversteget dette lands produktionskapacitet.
- 64 Uden at det er fornødent at tage stilling til, om visse omstændigheder eventuelt kan begrunde, at Kommissionen ser bort fra entydige vurderinger foretaget af udførselslandets toldmyndigheder, skal det imidlertid fastslås, at de af Retten fremførte betragtninger under alle omstændigheder ikke kan begrunde den konklusion, som denne kom frem til, og følgelig heller ikke kan understøtte forkastelsen af Kommissionens argument om, at denne institution nødvendigvis måtte henholde sig til resultaterne af den efterfølgende kontrol af de omtvistede certifikater, som de lettiske toldmyndigheder havde gennemført.
- 65 Det skal således for det første bemærkes, at Rettens konstatering af, at de lettiske toldmyndigheder var ude af stand til at fremlægge de originale stempelaftryk fra toldkontorerne i Jelgava og i Bauska, ikke kan rejse tvivl om den tillid, der skal vises disse myndigheder.
- 66 Selv om Republikken Letland rettidigt fremsendte aftryk af de stempler, som anvendtes i dennes toldkontorer, var der således, som Kommissionen har anført i sit appelskrift, ingen bestemmelse i associeringsaftalen, der forpligtede de lettiske toldmyndigheder til efterfølgende at opbevare ægte stempelaftryk – hvilket Retten i øvrigt fremhævede i den appellerede doms præmis 80 – eller til at opbevare de stempler, der gjorde det muligt at foretage disse aftryk, når først disse stempler ikke længere blev anvendt.

- 67 For det andet er det ikke i den konkrete sag afgørende, at en vicedirektør for de lettiske toldmyndigheder blev dømt for ulovlige handlinger i forbindelse med sin stilling, og at Kommissionens rapporter nævner et korrupt klima inden for disse myndigheder.
- 68 På den ene side har Kommissionen med rette anført, at det på åbenbar vis fremgår af en simpel sammenligning mellem 2003-skrivelserne og de omtvistede certifikater, der alle er indeholdt i bilag B-4 til det af Kommissionen i første instans indgivne svarskrift, at underskrifterne på disse forskellige dokumenter er vidt forskellige, hvilket Combaró også har vedgået.
- 69 Retten foretog derfor en urigtig gengivelse af det for denne fremlagte bevismateriale ved at anføre, at R. kunne anses for at have underskrevet både disse skrivelser og disse certifikater.
- 70 Selv hvis det antages, at den domfældelse over underskriveren af de nævnte skrivelser og det generelt korrupte klima, der blev omtalt i Kommissionens rapporter i løbet af den periode, hvor de omtvistede indførsler fandt sted, dvs. mellem 1999 og 2002, kan have relevans for bedømmelsen af den værdi, der skal tillægges den holdning, som de lettiske toldmyndigheder indtog igennem 2003, må det på den anden side fastslås, at disse oplysninger ikke kan være afgørende i den konkrete sag.
- 71 Det fremgår således bl.a. af den appellerede doms præmis 16 og 88, at de lettiske myndigheder i 2007-besvarelsen bekræftede, at de omtvistede certifikater skulle anses for ugyldige, og at denne besvarelse ikke blev underskrevet af R., og at den blev afsendt på et tidspunkt, hvor det hverken var hævdet eller så meget desto mindre påvist, at de nævnte myndigheder var konfronteret med et mærkbart korruptionsproblem, og hvor Republikken Letland ydermere allerede var medlem af Den Europæiske Union.
- 72 Den omstændighed, at 2003-skrivelserne begrænser sig til kortfattede udtalelser, og at det ikke er fastslået, at den i løbet af 2007 afgivne bekræftelse udsprang af nye efterprøvelser, berøver ikke de lettiske myndigheders holdninger deres værdi, da associeringsaftalen ikke fastsætter noget særligt formkrav i denne henseende, og da det følger af Domstolens praksis, at Unionens toldmyndigheder er bundet af resultaterne af en efterfølgende kontrol, selv når disse meddeles uden nogen begrundelse eller i form af en underskrift på en rapport udarbejdet af OLAF efter en undersøgelse (jf. i denne retning dom af 17.7.1997, *Pascoal & Filhos*, C-97/95, EU:C:1997:370, præmis 30-33, og af 15.12.2011, *Afasia Knits Deutschland*, C-409/10, EU:C:2011:843, præmis 40).
- 73 Kommissionen har i denne sammenhæng med rette anført, at de øvrige indicier, der er opregnet i den appellerede doms præmis 75, ikke er tilstrækkelige til at begrunde den konklusion, som Retten nåede frem til i denne doms præmis 87, dvs. at det påhvilede Kommissionen at gøre brug af sine beføjelser på trods af de svar, som de lettiske toldmyndigheder havde givet.
- 74 Det forhold, at den efterfølgende kontrol af de omtvistede certifikater blev iværksat på baggrund af en undersøgelse, som OLAF havde gennemført af andre varecertifikater, der var blevet fremlagt i anledning af indførsler i en anden medlemsstat, og som havde ført til en mistanke om, at visse medarbejdere hos de lettiske toldmyndigheder var indblandet i svigagtige transaktioner, pga. såvel de nærmere omstændigheder ved disse transaktioners gennemførelse som de særlige kendetegn ved disse certifikater, kan således ikke bevirke, at de efterprøvelser som disse myndigheder har gennemført af sådanne certifikater, generelt fratages enhver værdi ved, at der ses fuldstændigt bort fra den administrative samarbejds mekanisme, der er fastsat i protokol nr. 3.
- 75 Selv om stigningen i indførslerne af hørstof fra Letland ud over dette lands produktionskapacitet kunne godtgøre visse svigagtige transaktioner, gav den heller ikke grundlag for hverken at dokumentere de lettiske toldmyndigheders direkte og generelle indblanding i disse transaktioner eller – så meget desto mindre – deres indblanding i udstedelsen af de omtvistede certifikater.

- 76 Den tillid, der vises udførselslandets toldmyndigheder, kan i øvrigt ikke anfægtes på grundlag af en vurdering af ét element ved de omtvistede certifikater, såsom stemplerne på disse certifikater, idet Kommissionen i modsat fald ville blive forpligtet til systematisk at sætte sin kontrol i stedet for disse myndigheders kontrol med hensyn til varecertifikaternes ægthed, og idet de principper, der er nævnt i nærværende doms præmis 50-56, således ville blive tilsidesat.
- 77 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at Retten begik en fejl ved den retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder for så vidt angår en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239, idet den fastslog, at Kommissionen af de i nærværende doms præmis 62 omtalte grunde ikke kunne støtte sig på de klare besvarelser, som de lettiske toldmyndigheder havde tilvejebragt, med henblik på at vurdere de omtvistede certifikaters ægthed, og at denne institution derimod burde have gjort brug af sine beføjelser i dette øjemed på trods af disse svar.
- 78 Følgelig kunne Retten ikke med rette fastslå i den appellerede doms præmis 90 og 91, at det var med urette, at Kommissionen havde skønnet, at den havde tilstrækkelige oplysninger til at vurdere situationen, og at denne institution havde undladt at træffe de konkrete foranstaltninger, der påhvilede denne i medfør af dens pligt til at føre tilsyn og kontrollere den korrekte anvendelse af associeringsaftalen. Det følger heraf, at de slutninger, som Retten drog med hensyn til velbegrundetheden af det første led i det anbringende, som Combaro havde fremsat i første instans, og som udgør den nødvendige støtte for den appellerede doms konklusion, skal forkastes.
- 79 Eftersom det første og det andet appelanbringende skal tages til følge, skal den appellerede dom følgelig ophæves, uden at det er fornødent at prøve de øvrige anbringender, som Kommissionen har fremsat til støtte for appellen.

Om tvisten i første instans

- 80 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffene afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse.
- 81 Dette er tilfældet i den foreliggende sag. Det søgsmål, som Combaro har anlagt med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, skal derfor antages til behandling.
- 82 Det første led i det eneste anbringende i dette søgsmål, der støttes på en tilsidesættelse af betingelsen om, at der skal foreligge en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239, er opdelt i flere argumenter vedrørende forskellige påståede forsømmelser, der tilregnes henholdsvis de lettiske toldmyndigheder, Kommissionen og de tyske toldmyndigheder.
- 83 Det skal indledningsvis fastslås, at selv om Combaro med henblik på at påvise disse forskellige forsømmelser har henvist til de konstateringer, der ifølge dette selskab er foretaget af en national ret, følger det af Domstolens praksis, at Kommissionen, når den behandler en bestemt sag inden for rammerne af toldkodeksens artikel 239, ikke er bundet af en afgørelse, som tidligere er blevet truffet af en national domstol (jf. i denne retning dom af 20.11.2008, Heuschen & Schrouff Oriëntal Foods Trading, C-375/07, EU:C:2008:645, præmis 69), og dette så meget desto mindre, når denne afgørelse alene har til formål at afgøre, hvorvidt indførselsmedlemsstatens toldmyndigheder skal forelægge en sag for Kommissionen, for at denne kan tage stilling til, om denne bestemmelse eventuelt kan finde anvendelse.

- 84 Det fremgår af ordlyden af skrivelserne af 7. april og 7. maj 2003, som de lettiske toldmyndigheder afsendte i forbindelse med den efterfølgende kontrol af de omtvistede certifikater, såvel som af ordlyden af 2007-besvarelsen, som bekræftede resultaterne af denne kontrol, at disse myndigheder gentagne gange entydigt og konsekvent angav, at de ikke havde udstedt disse certifikater, hvilket indebærer, at disse certifikater ikke blev anset for ægte af de nævnte myndigheder.
- 85 Combaros argument om, at resultaterne af denne efterfølgende kontrol af de omtvistede certifikater skal lades ude af betragtning, for så vidt som de frembyder uklarheder og inkonsekvenser, der kan sammenlignes med dem, der blev påvist i dom af 25.7.2008, C.A.S. mod Kommissionen (C-204/07 P, EU:C:2008:446), kan derfor ikke tages til følge.
- 86 Desuden fremgår det af nærværende doms præmis 50-77, at de argumenter, som Combaro har fremført for at påvise, at det på trods af de lettiske toldmyndigheders konstateringer påhvilede Kommissionen at iværksætte undersøgelser af disse certifikaters ægthed, og at denne institution ved at undlade dette havde tilsidesat sine forpligtelser, under disse omstændigheder nødvendigvis skal forkastes. Det følger heraf, at Combaro ikke har påvist, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse ikke med rette kunne fastslå, at de nævnte certifikater ikke var ægte.
- 87 Følgelig skal Combaros argument vedrørende de lettiske toldmyndigheders påståede forsømmelser ligeledes forkastes, eftersom det hviler på den opfattelse, at disse myndigheder på grund af deres medarbejders korrupsion og mangler ved deres organisation med urette rent faktisk udstedte de omtvistede certifikater og senere lagde hindringer i vejen for påvisningen af disse certifikaters ægthed.
- 88 Combaros argument vedrørende de tyske toldmyndigheders påståede forsømmelser kan heller ikke tiltrædes, idet disse forsømmelser skulle bestå i, at disse myndigheder med urette og uden tilstrækkelig omhu konkluderede, at disse certifikater var uægte.
- 89 Endelig skal de argumenter, der har til formål at påvise, at Kommissionen tilsidesatte sine forpligtelser ved ikke i tilstrækkelig grad at bekæmpe korrupsionen inden for de lettiske toldmyndigheder og ved ikke at offentliggøre en meddelelse for at underrette importørerne om situationen i Letland på daværende tidspunkt, under alle omstændigheder forkastes som uvirksomme, for så vidt som de er uden forbindelse med de omstændigheder, hvorunder Combaro foretog de i den omtvistede afgørelse omhandlede indførsler. Disse argumenter vil således kun være relevante, såfremt det antages, at de omtvistede certifikater blev udstedt af de lettiske toldmyndigheder, hvilket netop ikke er blevet bevist.
- 90 Det følger af det ovenstående, at Combaro ikke har godtgjort, at Kommissionen i den omtvistede afgørelse fejlagtigt konkluderede, at det ikke var blevet dokumenteret, at der forelå en særlig situation som omhandlet i toldkodeksens artikel 239, og følgelig skal det første led i det anbringende, som Combaro fremsatte i første instans, forkastes.
- 91 Eftersom det er en betingelse sine qua non for at være berettiget til godtgørelse af eller fritagelse for importafgifter, at der foreligger en særlig situation, skal det andet led i Combaros anbringende om, at selskabet ikke har gjort sig skyldig i åbenbar forsømmelighed, anses for uvirksomt (jf. i denne retning kendelse af 10.6.2010, Thomson Sales Europe mod Kommissionen, C-498/09 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2010:338, præmis 97).
- 92 Som følge heraf skal det søgsmål, som Combaro har anlagt med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse, forkastes.

Sagsomkostninger

- 93 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.

- 94 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, som i medfør af dette reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 95 Da Combaro har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand om, at selskabet tilpligtes at betale sagsomkostningerne, pålægges det Combaro at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) **Den Europæiske Unions Rets dom af 19. juli 2017, Combaro mod Kommissionen (T-752/14, EU:T:2017:529), ophæves.**
- 2) **Europa-Kommissionen frifindes.**
- 3) **Combaro SA bærer sine egne omkostninger og betaler de af Kommissionen afholdte omkostninger.**

Underskrifter