



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

3. juli 2014\*

»Opkrævning af en toldskyld — princippet om overholdelse af retten til forsvar — ret til at blive hørt — adressat for en opkrævningsafgørelse, der ikke er blevet hørt af toldmyndighederne før vedtagelsen af afgørelsen, men først under den efterfølgende klagefase — tilsidesættelse af retten til forsvar — fastlæggelse af de retlige konsekvenser af den manglende overholdelse af retten til forsvar«

I de forenede sager C-129/13 og C-130/13,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Høge Raad der Nederlanden (Nederlandene) ved afgørelser af 22. februar 2013, indgået til Domstolen den 18. marts 2013, i sagerne

**Kamino International Logistics BV** (sag C-129/13)

**Datema Hellmann Worldwide Logistics BV** (sag C-130/13),

mod

**Staatssecretaris van Financiën,**

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, T. von Danwitz, og dommerne E. Juhász, A. Rosas (refererende dommer), D. Šváby og C. Vajda,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. januar 2014,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Kamino International Logistics BV og Datema Hellmann Worldwide Logistics BV ved adviseurs B. Boersma og G. Koevoets
- den nederlandske regering ved M. Bulterman, B. Koopman og J. Langer, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved M. Jacobs og J.-C. Halleux, som befuldmægtigede

\* Processprog: nederlandsk.

— den græske regering ved D. Kalogiros og K. Paraskevopoulou, som befuldmægtigede  
— den spanske regering ved M.J. García-Valdecasas Dorrego, som befuldmægtiget  
— Europa-Kommissionen ved F. Wilman og B.-R. Killmann, som befuldmægtigede,  
og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. februar 2014,  
afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2700/2000 af 16. november 2000 (EFT L 311, s. 17, herefter »toldkodeksen«), og af princippet om overholdelse af retten til forsvar i overensstemmelse med EU-retten.
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet under sager mellem henholdsvis Kamino International Logistics BV (herefter »Kamino«) og Datema Hellmann Worldwide Logistics BV (herefter »Datema«) på den ene side og Staatssecretaris van Financiën på den anden side vedrørende anvendelsen af princippet om overholdelse af retten til forsvar inden for rammerne af toldkodeksen.

### Retsforskrifter

#### *EU-retten*

- 3 Toldkodeksens artikel 6, stk. 3, har følgende ordlyd:  
»En skriftlig afgørelse skal begrundes af toldmyndighederne, når den ikke imødekommer en anmodning, eller den har negative følger for den person, den er rettet til. Den i artikel 243 hjemlede klageadgang skal angives i afgørelsen.«
- 4 Toldkodeksens afsnit VII om toldskyld indeholder et kapitel 3, der vedrører opkrævning af toldskyldsbeløbet. Afdeling 1 i dette kapitel 3, der har overskriften »Bogføring af afgiftsbeløbet og underretning af debitor herom«, indeholder toldkodeksens artikel 217-221.
- 5 Toldkodeksens artikel 219, stk. 1, bestemmer:  
»De i artikel 218 nævnte frister kan forlænges, hvis
  - a) medlemsstaternes administrative organisation gør det nødvendigt, navnlig hvis bogføringen sker centralt, eller
  - b) toldmyndighederne som følge af særlige omstændigheder ikke er i stand til at overholde de fastsatte frister.Fristerne kan ikke forlænges ud over 14 dage.«
- 6 Det følger af toldkodeksens artikel 220, stk. 1, at

»[h]vis 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«.

7 Toldkodeksens artikel 221 fastsætter:

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

[...]

3. Underretning af debitor kan ikke ske efter udløbet af en frist på tre år, regnet fra datoen for toldskyldens opståen. Fristen afbrydes fra datoen for indgivelse af klage i henhold til artikel 243 og under hele klageproceduren.

[...]«

8 Toldkodeksens artikel 243-245 er en del af kodeksens afsnit VIII, der har overskriften »Klageadgang«. Artikel 243 bestemmer:

»1. Enhver person kan indgive klage mod afgørelser, der træffes af toldmyndighederne om anvendelse af toldforskrifterne, og som berører den pågældende umiddelbart og individuelt.

[...]

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

2. Klagen kan

- a) i første instans indgives til den af medlemsstaterne hertil udpegede toldmyndighed
- b) i anden instans indgives til en uafhængig instans, der kan være en domstol eller et tilsvarende specialiseret organ, i overensstemmelse med de gældende bestemmelser i medlemsstaterne.«

9 Toldkodeksens artikel 244 bestemmer:

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

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

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

10 Toldkodeksens artikel 245 bestemmer:

»De nærmere bestemmelser om klageadgangen fastsættes af medlemsstaterne.«

### *Nederlandsk ret*

- 11 Ifølge artikel 4:8, stk. 1, i Algemene wet bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov, herefter »Awb«) skal forvaltningen, inden den træffer en afgørelse, der sandsynligvis vil være bebyrdende for den berørte, som ikke har anmodet om denne afgørelse, give vedkommende lejlighed til at udtale sig, hvis denne afgørelse for det første er baseret på oplysninger om omstændigheder og interesser, der vedrører den berørte, og disse oplysninger for det andet ikke er blevet meddelt af den berørte selv.
- 12 Awb's artikel 4:12, stk. 1, er affattet således:
- »Forvaltningsorganet kan undlade at anvende bestemmelserne i artikel 4:7 og 4:8, når det træffer en afgørelse, hvori der fastsættes en finansiel forpligtelse eller rettighed, hvis:
- der kan indgives klage, eller der er adgang til administrativ rekurs vedrørende denne afgørelse, og
  - afgørelsens negative virkninger kan forsvinde helt som følge af denne klage eller rekurs.«
- 13 Awb's artikel 6:22 har følgende ordlyd:
- »Den afgørelse, der er genstand for klage eller rekurs, kan til trods for tilsidesættelsen af en skreven eller uskreven retsregel eller af et almindeligt retsprincip opretholdes af det organ, der træffer afgørelse om klagen eller rekursen, hvis det antages, at de berørte ikke har lidt skade på grund af tilsidesættelsen af denne regel eller dette princip.«
- 14 Awb's artikel 7:2 bestemmer:
- »1. Forvaltningsorganet giver den berørte lejlighed til at blive hørt, før det træffer afgørelse om klagen.
2. Forvaltningsorganet meddeler under alle omstændigheder sin afgørelse til klageren og til de personer, der har givet udtryk for deres synspunkt i forbindelse med udarbejdelsen af denne afgørelse.«
- 15 Forvaltningsafgørelser kan herefter indbringes for en domstol, hvis afgørelse kan prøves ved en appel- eller kassationssag.

### **Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål**

- 16 I hver af hovedsagerne indgav en toldspeditør, dvs. Kamino i sag C-129/13 og Datema i sag C-130/13, i 2002 og 2003 angivelser med henblik på overgang til fri omsætning af visse varer, der blev beskrevet som »havebaldakiner/partytelte og sidevægge«, på vegne af den samme virksomhed. Kamino og Datema angav varerne under position 6 601 10 00 (»haveparasoller og lign.«) i den kombinerede nomenklatur og betalte told med den til positionen hørende sats på 4,7%.
- 17 Efter en kontrol foretaget af de nederlandske toldmyndigheder fandt afgiftsmyndigheden, at nævnte tarifering var forkert, og at de omhandlede varer skulle tariferes i position 6 306 99 00 i den kombinerede nomenklatur (»telte og campingudstyr«), der er omfattet af en højere toldsats på 12,2%.
- 18 Som følge heraf udstedte afgiftsmyndigheden ved afgørelser af 2. og 28. april 2005 til henholdsvis Kamino og Datema et betalingspåkrav i medfør af toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og artikel 221, stk. 1, med henblik på efteropkrævning af udestående told.
- 19 Sagsøgerne i hovedsagerne fik ikke mulighed for at blive hørt forud for udstedelsen af disse betalingspåkrav.

- 20 De indgav begge en klage over deres respektive påkrav til afgiftsmyndigheden, som afviste klagerne efter en undersøgelse af de fremsatte argumenter.
- 21 Sagsøgerne i hovedsagerne fik ikke medhold i de søgsmål, som de anlagde ved Rechtbank te Haarlem til prøvelse af disse afgørelser om afvisning. Under appelsagen stadfæstede Gerechtshof te Amsterdam Rechtbank te Haarlems dom for så vidt angik sagsøgerne i hovedsagernes forpligtelse til at opfylde deres forpligtelser i medfør af de omhandlede betalingspåkrav.
- 22 Kamino og Datema har derfor begge iværksat kassationsanke ved Hoge Raad der Nederlanden.
- 23 Hoge Raad der Nederlanden har i sine forelæggelsesafgørelser anført, at Gerechtshof te Amsterdam, henset til Domstolens dom Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746), i appelsagen fandt, at afgiftsmyndigheden havde tilsidesat princippet om overholdelse af retten til forsvar ved ikke at have givet de berørte lejlighed til at udtale sig om de forhold, som efteropkrævningen af tolden byggede på, før de omhandlede betalingspåkrav blev udstedt.
- 24 Hoge Raad der Nederlanden har imidlertid anført, at der hverken i toldkodeksen eller i de nationale bestemmelser, som finder anvendelse, findes processuelle bestemmelser, der forpligter toldmyndighederne til – før de udsender en underretning om toldskyld i henhold til toldkodeksens artikel 221, stk. 1 – at give toldskyldneren lejlighed til at tilkendegive sit synspunkt med hensyn til de forhold, som efteropkrævningen bygger på.
- 25 På denne baggrund har Hoge Raad der Nederlanden besluttet at udsætte sagerne og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, der er affattet ens i sagerne C-129/13 og C-130/13:
- »1) Er det EU-retlige princip om forvaltningens overholdelse af retten til forsvar egnet til at have direkte virkning ved de nationale domstole?
  - 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:
    - a) Skal det EU-retlige princip om forvaltningens overholdelse af retten til forsvar fortolkes således, at dette princip er tilsidesat, såfremt adressaten for en påtænkt afgørelse ganske vist ikke er blevet hørt, før forvaltningen udstedte en bebyrdende forvaltningsakt til ham, men har fået lejlighed til at blive hørt i en efterfølgende administrativ (klage)fase, der går forud for en prøvelse ved de nationale domstole?
    - b) Fastsættes de retlige konsekvenser af forvaltningens tilsidesættelse af det EU-retlige princip om forvaltningens overholdelse af retten til forsvar i national ret?
  - 3) Såfremt det andet spørgsmål, litra b), besvares benægtende: Hvilke omstændigheder kan de nationale domstole tage hensyn til ved fastsættelsen af de retlige konsekvenser, og kan de især tage hensyn til, om det er godtgjort, at sagen ville have fået et andet udfald uden forvaltningens tilsidesættelse af det EU-retlige princip om overholdelse af retten til forsvar?«
- 26 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 24. april 2013 blev sagerne C-129/13 og C-130/13 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

## Om de præjudicielle spørgsmål

### *Om det første spørgsmål*

- 27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om forvaltningens overholdelse af retten til forsvar og den ret til at blive hørt, inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt, der for enhver følger heraf, således som de finder anvendelse i forbindelse med toldkodeksen, kan påberåbes af borgerne direkte for de nationale domstole.
- 28 I denne forbindelse bemærkes, at overholdelse af retten til forsvar udgør et grundlæggende princip i EU-retten, og at retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure udgør en integrerende del heraf (domme Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 33 og 36, og M., C-277/11, EU:C:2012:744, præmis 81 og 82).
- 29 Retten til at blive hørt i forbindelse med enhver procedure er i dag forankret i ikke alene artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som sikrer respekt for retten til forsvar samt retten til en retfærdig rettergang inden for rammerne af enhver retssag, men ligeledes ved dets artikel 41, som sikrer retten til en god forvaltning. Chartrets artikel 41, stk. 2, bestemmer, at denne ret til en god forvaltning navnlig omfatter retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en individuel foranstaltning over for ham eller hende, som måtte berøre vedkommende negativt (dom M., EU:C:2012:744, præmis 82 og 83). Det bemærkes dog, at eftersom Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder trådte i kraft den 1. december 2009, finder det ikke i sig selv anvendelse på procedurer, der har medført betalingspåkrav dateret den 2. og den 28. april 2005 (jf. analogt dom Sabou, C-276/12, EU:C:2013:678, præmis 25).
- 30 I medfør af dette princip, som finder anvendelse, så snart forvaltningen over for en person påtænker at træffe en for vedkommende bebyrdende retsakt (dom Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 36), skal adressater for afgørelser, som i væsentlig grad påvirker deres interesser, have mulighed for at gøre deres synspunkter gældende med hensyn til de forhold, som forvaltningen påtænker at lægge til grund for sin afgørelse (dom Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 37).
- 31 Denne forpligtelse påhviler medlemsstaternes myndigheder, når de træffer afgørelser, der henhører under EU-rettens anvendelsesområde, selv om den lovgivning, der finder anvendelse, ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet (jf. domme Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 38, M., EU:C:2012:744, præmis 86, samt G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 32).
- 32 I hovedsagerne fastsætter hverken toldkodeksen eller den nationale lovgivning, der finder anvendelse, en ret til at blive hørt af den kompetente toldmyndighed inden udstedelsen af betalingspåkrav i forbindelse med en procedure for efteropkrævning af told. Hvad angår en procedure for efteropkrævning af told og dermed en afgørelse, der falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, er det i øvrigt ubestridt, at princippet om overholdelse af retten til forsvar finder anvendelse på medlemsstaterne.
- 33 I præmis 44 i den sag, der gav anledning til dom Sopropé (EU:C:2008:746), i hvilken Domstolen var blevet forelagt spørgsmålet om, hvorvidt det var foreneligt med kravene i henhold til princippet om overholdelse af retten til forsvar, at der i national ret var fastsat en frist på otte til femten dage for en skattepligtigs udøvelse af sin ret til at blive hørt inden vedtagelsen af en opkrævningsafgørelse, har Domstolen endelig anført, at når en national lovgivning fastsætter en frist til at indhente bemærkninger fra de berørte, tilkommer det den nationale ret under behørig hensyntagen til de oplysninger, der foreligger i sagen, at sikre, at denne frist svarer til den pågældende persons eller virksomheds særlige situation, og at det er dem muligt at udøve deres ret til forsvar under overholdelse af effektivitetsprincippet.

- 34 Det følger ikke alene af ovenstående betragtninger, at de nationale myndigheder er forpligtede til at overholde retten til forsvar, når de træffer afgørelser, der falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, men også, at de berørte skal kunne påberåbe sig overholdelsen af denne ret direkte for de nationale domstole.
- 35 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at princippet om forvaltningens overholdelse af retten til forsvar og den ret til at blive hørt, inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt, der for enhver følger heraf, således som de finder anvendelse i forbindelse med toldkodeksen, kan påberåbes af borgerne direkte for de nationale domstole.

*Om det andet spørgsmål, litra a)*

- 36 Med det andet spørgsmål, litra a), ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet om overholdelse af retten til forsvar og navnlig retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en negativ individuel foranstaltning, skal fortolkes således, at retten til forsvar for en adressat for et betalingspåkrav, der er vedtaget i henhold til toldkodeksen i forbindelse med en procedure for efteropkrævning af importtold, er blevet tilsidesat, såfremt adressaten ikke er blevet hørt af forvaltningen, før afgørelsen blev truffet, men kan gøre sit synspunkt gældende under en efterfølgende administrativ klagefase.
- 37 Med henblik på at besvare dette spørgsmål er det indledningsvis vigtigt at huske på, hvad formålet er med princippet om overholdelse af retten til forsvar, navnlig for så vidt angår retten til at blive hørt.
- 38 Ifølge Domstolen har reglen om, at en adressat for en bebyrdende afgørelse skal have lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger, før afgørelsen træffes, til formål, at den kompetente myndighed sættes i stand til at tage hensyn til alle relevante forhold. For at sikre en effektiv beskyttelse af den pågældende person eller virksomhed har reglen bl.a. til formål, at disse kan rette en fejl eller gøre sådanne forhold med hensyn til deres personlige situation gældende, som taler for, at afgørelsen træffes, ikke træffes eller træffes med et nærmere bestemt indhold (dom Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 49).
- 39 I henhold til fast retspraksis garanterer retten til at blive hørt enhver muligheden for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at tilkendegive sit synspunkt under den administrative procedure, og inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt (jf. dom M., EU:C:2012:744, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis). Som det er anført i denne doms præmis 31, skal denne ret iagttages, selv om den lovgivning, der finder anvendelse, ikke udtrykkeligt foreskriver en sådan formalitet (jf. dom G. og R., EU:C:2013:533, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 I denne forbindelse er det ubestridt, at adressaterne for betalingspåkravene i hovedsagerne ikke er blevet hørt inden vedtagelsen af for dem bebyrdende afgørelser.
- 41 Under disse omstændigheder bemærkes, at vedtagelsen af betalingspåkravene på grundlag af toldkodeksens artikel 220, stk. 1, og artikel 221, stk. 1, samt den administrative procedure, der finder anvendelse i medfør af en national lovgivning som den i hovedsagerne omhandlede, der gennemfører toldkodeksens artikel 243, indebærer en begrænsning af retten til at blive hørt for adressaterne for disse betalingspåkrav.
- 42 Det fremgår imidlertid også af fast retspraksis, at de grundlæggende rettigheder, såsom retten til forsvar, ikke skal betragtes som absolutte rettigheder, men kan underlægges begrænsninger, forudsat at disse faktisk er nødvendige for at tilgodese de almene hensyn, som den omhandlede foranstaltning forfølger, og forudsat at begrænsningerne ikke, når henses til deres formål, indebærer et

uforholdsmæssigt og uantageligt indgreb over for det centrale indhold af de beskyttede rettigheder (domme G. og R., EU:C:2013:533, præmis 33, og Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, præmis 84).

- 43 Det skal undersøges, om den i hovedsagerne omhandlede begrænsning i retten til at blive hørt kan begrundes i en sammenhæng som den i hovedsagerne foreliggende, henset til den retspraksis, der er nævnt i ovenstående præmis.
- 44 Den nederlandske regering har gjort gældende, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at de nationale myndigheder i tilfælde af efterfølgende opkrævning i princippet skal høre de berørte inden fremsendelsen af et betalingspåkrav, foreligger der grunde til at fravige denne regel. At høre den berørte inden fremsendelsen af et betalingspåkrav er navnlig ikke foreneligt med toldkodeksens bindende regler om bogføring og opkrævning. Som følge af de frister, der er fastsat i toldkodeksen, er det vigtigt, at toldmyndighederne fra det tidspunkt, hvor de fastslår en toldskyld, så hurtigt som muligt kan bogføre denne og fremsende betalingspåkravet. Det almene hensyn, der forfølges, er hensynet til en administrativ forenkling og en effektiv forvaltning af proceduren. Da antallet af betalingspåkrav er meget højt, ville det ikke være effektivt at høre de berørte forud herfor.
- 45 Den nederlandske regering har endvidere gjort gældende, at henset til kendetegnene ved den omhandlede nationale administrative procedure, krænker den manglende høring forud for vedtagelsen af et betalingspåkrav ikke selve essensen af retten til forsvar, idet adressaterne for betalingspåkravene i medfør af Awb's artikel 7:2 har mulighed for at blive hørt under en senere procedure, når der indgives en klage til prøvelse af nævnte påkrav. For så vidt som de samme retsvirkninger kan opnås ved denne klage, og det bebyrdende forhold, der påklages, kan gøres til genstand for en udsættelse, er essensen af princippet om overholdelse af retten til forsvar, som er at kunne anfægte en bestemt afgørelse uden forbehold, bevaret.
- 46 I denne sammenhæng skal der tages hensyn dels til de fristbetingelser, som toldkodeksen fastsætter med henblik på efterfølgende bogføring af afgiftsbeløb, der følger af en toldskyld, dels til kendetegnene ved den i hovedsagerne omhandlede administrative procedure.
- 47 Hvad for det første angår de frister, der er fastsat i toldkodeksens artikel 220, stk. 1, bestemmer denne, at hvis det afgiftsbeløb, som følger af en toldskyld, ikke er bogført i henhold til toldkodeksens 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. Denne frist kan under særlige omstændigheder forlænges efter kodeksens artikel 219, dog ikke ud over 14 dage. Toldkodeksens artikel 221 bestemmer videre, at debitor underrettes om beløbets størrelse, så snart afgiftsbeløbet er bogført.
- 48 En sådan ufravigelig frist på to dage synes ifølge den nederlandske regering vanskeligt forenelig med forpligtelsen til at høre den berørte, før der fremsendes et betalingspåkrav.
- 49 I denne forbindelse bemærkes imidlertid, at Domstolen i domme Kommissionen mod Spanien (C-546/03, EU:C:2006:132) og Kommissionen mod Italien (C-423/08, EU:C:2010:347) allerede har udtalt sig om nødvendigheden af, at medlemsstaterne overholder den frist for efterfølgende bogføring af afgiftsbeløb, som følger af en toldskyld, der er fastsat i toldkodeksens artikel 220, stk. 1, i forbindelse med traktatbrudssager, hvori de berørte medlemsstater ved at påberåbe sig forpligtelsen til at overholde retten til forsvar for toldskyldsdebitorer havde forsøgt at begrunde en manglende overholdelse af en sådan frist, som havde medført en forsinkelse af indbetalingen af Det Europæiske Fællesskabs egne indtægter.



- 50 I domme Kommissionen mod Spanien (EU:C:2006:132) og Kommissionen mod Italien (EU:C:2010:347) sondrede Domstolen således i henholdsvis præmis 33 og 45 mellem på den ene side forholdet mellem medlemsstaterne og Den Europæiske Union og på den anden side forholdet mellem en toldskyldsdebitor og de nationale toldmyndigheder, inden for rammerne af hvilket retten til forsvar skal overholdes.
- 51 Domstolen fastslog således, at selv om princippet om overholdelse af retten til forsvar skal anvendes bl.a. i forbindelse med en procedure for efteropkrævning i forholdet mellem en debitor og en medlemsstat, må det derimod ikke have den konsekvens hvad angår forholdet mellem medlemsstaterne og Unionen, at en medlemsstat kan underkende sin forpligtelse til inden for den frist, der er fastsat i de EU-retlige bestemmelser, at fastlægge Unionens fordring på de egne indtægter (domme Kommissionen mod Spanien, EU:C:2006:132, præmis 33, og Kommissionen mod Italien, EU:C:2010:347, præmis 45).
- 52 Det bemærkes endvidere, at som Europa-Kommissionen har anført under retsmødet, kan den frist på to dage, der med henblik på at bogføre afgiftsbeløb, som følger af en toldskyld, er fastsat i toldkodeksens artikel 220, stk. 1, forlænges i henhold til toldkodeksens artikel 219. I medfør af artikel 219, stk. 1, litra b), kan bogføringsfristen forlænges, dog ikke ud over 14 dage, navnlig som følge af særlige omstændigheder, der gør toldmyndighederne ude af stand til at overholde nævnte frist.
- 53 I præmis 46 i dom Kommissionen mod Italien (EU:C:2010:347) bemærkede Domstolen endelig, at bogføringen af og meddelelsen om de skyldige toldafgifter såvel som krediteringen af egne indtægter ikke forhindrer debitor i i henhold til toldkodeksens artikel 243 ff. at gøre indsigelse mod den pålagte forpligtelse ved at fremføre alle relevante argumenter.
- 54 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt retten til forsvar for de berørte i hovedsagerne er blevet overholdt, selv om de først fik lejlighed til at gøre deres synspunkt gældende under klageproceduren, bemærkes, at Unionens almindelige interesser og navnlig hensynet til opkrævning af egne indtægter inden for kortest mulig frist kræver, at kontroller kan gennemføres hurtigt og effektivt (dom Sopropé, EU:C:2008:746, præmis 41).
- 55 Det fremgår desuden af Domstolens praksis, at en mulighed for at blive hørt efterfølgende i forbindelse med en klage over en negativ afgørelse under visse omstændigheder kan være egnet til at sikre overholdelsen af retten til at blive hørt (jf. analogt dom Texdata Software, EU:C:2013:588, præmis 85).
- 56 Hvad angår toldmyndighedernes afgørelser følger det af toldkodeksens artikel 243, stk. 1, at enhver person kan indgive klage mod afgørelser, der er truffet i henhold til toldforskrifterne, som berører den pågældende umiddelbart og individuelt. Som den forelæggende ret og Kommissionen har fremhævet, har indgivelse af en klage i medfør af toldkodeksens artikel 243 imidlertid i henhold til toldkodeksens artikel 244, stk. 1, ikke opsættende virkning for gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Da klagen ikke har opsættende virkning, er den ikke til hinder for, at denne afgørelse straks gennemføres. Toldkodeksens artikel 244, stk. 2, tillader dog toldmyndighederne at udsætte gennemførelsen af afgørelsen helt eller delvis, hvis de har grund til at formode, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller hvis der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende. Toldkodeksens artikel 244, stk. 3, bestemmer endvidere, at der i dette tilfælde skal stilles sikkerhed.
- 57 Som det fremgår af toldkodeksens artikel 245, fastsættes de nærmere bestemmelser om klageadgangen af medlemsstaterne.

- 58 For så vidt angår den i hovedsagerne omhandlede administrative procedure er den reguleret i Awb. I henhold til Awb's artikel 4:8 skal forvaltningsorganer, inden de træffer en afgørelse, der kan være bebyrdende for den berørte, som ikke har anmodet om denne afgørelse, i princippet give vedkommende lejlighed til at udtale sig om den påtænkte afgørelse.
- 59 Ifølge Awb's artikel 4:8 kan der dog bortses fra anvendelsen af dette princip for så vidt angår afgørelser af finansiel karakter, såfremt der for det første kan indgives klage, eller der er adgang til administrativ rekurs vedrørende en sådan afgørelse, og afgørelsens negative virkninger for det andet kan forsvinde helt som følge af denne klage eller rekurs til prøvelse af afgørelsen.
- 60 Denne bestemmelse er blevet anvendt i hovedsagerne.
- 61 De berørte har nemlig, før de anlagde retssag med mulighed for appel og kassationsanke, haft mulighed for at indgive en klage til det organ, der traf afgørelsen, og for at blive hørt under denne klagesag i overensstemmelse med Awb's artikel 7:2.
- 62 Det fremgår endvidere af den nederlandske regerings indlæg, at denne klage behandles på grundlag af de lovbestemmelser og relevante omstændigheder, der foreligger på det tidspunkt, hvor klageafgørelsen træffes, således at den oprindelige afgørelses negative virkninger vil kunne forsvinde efter klageprocedurens afslutning. I den foreliggende sag vil et betalingspåkravs eventuelle negative virkninger som de i hovedsagerne omhandlede kunne forsvinde efterfølgende, for så vidt som der i medfør af de nationale regler kan indrømmes henstand med betalingen i tilfælde af klage, og afgørelsen om betalingspåkrav kan udsættes, indtil der er taget stilling til klagen (og rekursen).
- 63 Under retsmødet har den nederlandske regering dog oplyst, at en udsættelse af gennemførelsen af en afgørelse om betalingspåkrav ikke sker automatisk, men at adressaten for det anfægtede betalingspåkrav skal anmode herom i sin klage. Den nederlandske regering har ligeledes gjort gældende, at der som hovedregel indrømmes udsættelse, og at princippet om indrømmelse heraf er fastsat i et ministerielt cirkulære.
- 64 Klageproceduren medfører således ikke automatisk opsættende virkning for gennemførelsen af den bebyrdende afgørelse, og afgørelsen sættes ikke straks ud af kraft.
- 65 Det følger imidlertid af dom *Texdata Software* (EU:C:2013:588, præmis 85), at sidstnævnte kendetegn kan have en vis betydning, når det undersøges, om det eventuelt er begrundet at begrænse retten til at blive hørt, før der træffes en bebyrdende afgørelse.
- 66 Domstolen fastslog således i denne dom, at anvendelsen af en tvangsbøde, uden hverken en forudgående udtrykkelig begæring eller mulighed for at blive hørt, før sanktionen pålægges, ikke kan påvirke det centrale indhold af den omhandlede grundlæggende rettighed, eftersom indgivelse af begrundede indsigelser mod afgørelsen om tvangsbøde straks sætter denne ud af kraft og bevirker, at en ordinær procedure, hvorunder retten til at blive hørt kan overholdes, indledes (dom *Texdata Software*, EU:C:2013:588, præmis 85).
- 67 Det kan imidlertid ikke udledes af den retspraksis, der nævnes i den foregående præmis, at indgivelsen af en klage eller indledningen af administrativ rekurs til prøvelse af et betalingspåkrav i en situation, hvor der ikke har været en høring forud for vedtagelsen af betalingspåkravet, nødvendigvis automatisk skal medføre opsættende virkning for gennemførelsen af nævnte betalingspåkrav for at sikre overholdelsen af retten til at blive hørt i forbindelse med denne klage eller administrative rekurs.

- 68 Henset til Unionens almene interesse i opkrævning af egne indtægter inden for kortest mulig frist, som nævnt i denne doms præmis 54, bestemmer toldkodeksens artikel 244, stk. 2, at indgivelse af en klage til prøvelse af et betalingspåkrav ikke har opsættende virkning for gennemførelsen af dette påkrav, medmindre der er grund til at formode, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller hvis der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende.
- 69 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at EU-rettens bestemmelser, såsom bestemmelserne i toldkodeksen, skal fortolkes under hensyntagen til de grundlæggende rettigheder, som ifølge fast retspraksis er en integrerende del af de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte (jf. i denne retning domme Österreichischer Rundfunk m.fl., C-465/00, C-138/01 og C-139/01, EU:C:2003:294, præmis 68, samt Google Spain og Google, C-131/12, EU:C:2014:317, præmis 68).
- 70 Under disse omstændigheder skal de nationale bestemmelser, der gennemfører de betingelser, der i toldkodeksens artikel 244, stk. 2, er fastsat med henblik på udsættelse af gennemførelse, sikre – når der ikke foretages en forudgående høring – at disse betingelser, dvs. at der er grund til at formode, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende, ikke anvendes eller fortolkes restriktivt.
- 71 I hovedsagerne indrømmes der ved indgivelse af klage udsættelse af gennemførelsen af betalingspåkravene i henhold til et ministerielt cirkulære. Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om nævnte cirkulære gør det muligt for adressater for betalingspåkrav, der ikke forudgående er blevet hørt, at opnå udsættelse af betalingspåkravenes gennemførelse, indtil de eventuelt ændres, på en sådan måde, at retten til at opnå en sådan udsættelse af gennemførelsen er effektiv.
- 72 Under alle omstændigheder må den nationale administrative procedure, der gennemfører toldkodeksens artikel 244, stk. 2, ikke begrænse indrømmelsen af en sådan udsættelse, når der foreligger grunde til at formode, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende.
- 73 På denne baggrund skal det andet spørgsmål, litra a), besvares med, at princippet om overholdelse af retten til forsvar og navnlig retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en negativ individuel foranstaltning, skal fortolkes således, at når en adressat for et betalingspåkrav, der er vedtaget i henhold til toldkodeksen i forbindelse med en procedure for efteropkrævning af importtold, ikke er blevet hørt af forvaltningen, før denne afgørelse blev truffet, er denne adressats ret til forsvar blevet tilsidesat, selv om den pågældende har haft mulighed for at gøre sit synspunkt gældende under en efterfølgende administrativ klagefase, såfremt den nationale lovgivning ikke gør det muligt for adressater for sådanne påkrav, der ikke forudgående er blevet hørt, at opnå udsættelse af betalingspåkravenes gennemførelse, indtil de eventuelt ændres. Dette er under alle omstændigheder tilfældet, såfremt den nationale administrative procedure, der gennemfører toldkodeksens artikel 244, stk. 2, begrænser indrømmelsen af en sådan udsættelse, når der er grund til at formode, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende.

*Om det andet spørgsmål, litra b), og det tredje spørgsmål*

- 74 Med det andet spørgsmål, litra b), og det tredje spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om de retlige konsekvenser af forvaltningens tilsidesættelse af princippet om overholdelse af retten til forsvar fastlægges i henhold til national ret, samt hvilke omstændigheder de nationale domstole kan tage hensyn til i forbindelse med deres efterprøvelse. Den forelæggende ret ønsker navnlig oplyst, om de nationale domstole kan tage hensyn til det tilfælde, at resultatet af beslutningsprocessen ville have været det samme, selv om retten til forudgående at blive hørt var blevet overholdt.

- 75 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at Domstolen allerede har anført, at når hverken de betingelser, hvorunder overholdelse af retten til forsvar skal sikres, eller konsekvenserne af tilsidesættelsen af disse rettigheder er fastsat i EU-retten, er disse betingelser og disse konsekvenser omfattet af national ret, for så vidt som de foranstaltninger, der er truffet i den forbindelse, er af samme grad som dem, borgerne i lignende situationer nyder godt af i henhold til national ret (ækvivalensprincippet), og det ikke i praksis er umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettighederne i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. dom G. og R., EU:C:2013:533, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 76 Denne løsning finder anvendelse på toldområdet, for så vidt som toldkodeksens artikel 245 udtrykkeligt henviser til national ret, idet det præciseres, at »[d]e nærmere bestemmelser om klageadgangen fastsættes af medlemsstaterne«.
- 77 Selv om medlemsstaterne har mulighed for at tillade udøvelse af retten til forsvar på de samme vilkår som dem, der finder anvendelse på interne situationer, skal disse vilkår være i overensstemmelse med EU-retten og navnlig ikke berøre toldkodeksens effektive virkning (dom G. og R., EU:C:2013:533, præmis 36).
- 78 Som Kommissionen har anført, medfører den forpligtelse, som de nationale domstole har til at sikre EU-rettens fulde virkning, ikke et krav om, at en anfægtet afgørelse, fordi den er vedtaget i strid med retten til forsvar, herunder navnlig retten til at blive hørt, i alle tilfælde skal annulleres.
- 79 Ifølge EU-retten kan en tilsidesættelse af retten til forsvar, herunder navnlig retten til at blive hørt, nemlig kun medføre, at den afgørelse, der er truffet i slutningen af den administrative procedure, annulleres, hvis det må antages, at proceduren kunne føre til et andet resultat, såfremt den pågældende fejl ikke havde foreligget (jf. i denne retning domme Frankrig mod Kommissionen, C-301/87, EU:C:1990:67, præmis 31, Tyskland mod Kommissionen, C-288/96, EU:C:2000:537, præmis 101, Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware mod Rådet, C-141/08 P, EU:C:2009:598, præmis 94, Storck mod KHIM, C-96/11 P, EU:C:2012:537, præmis 80, samt G. og R., EU:C:2013:533, præmis 38).
- 80 En tilsidesættelse af princippet om overholdelse af retten til forsvar medfører følgelig kun annulatio af den pågældende afgørelse, såfremt proceduren uden denne tilsidesættelse ville have kunnet føre til et andet resultat.
- 81 Det bemærkes, at de berørte i hovedsagerne selv har erkendt, at klageproceduren ikke ville have ført til et andet resultat, hvis de var blevet hørt, før den omtvistede afgørelse blev truffet, eftersom de ikke har anfægtet afgiftsmyndighedens tarifiering.
- 82 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål, litra b), og det tredje spørgsmål herefter besvares med, at betingelserne, hvorunder overholdelse af retten til forsvar skal sikres, og konsekvenserne af tilsidesættelsen af denne ret er omfattet af national ret, for så vidt som de foranstaltninger, der er truffet i den forbindelse, er af samme grad som dem, borgerne i lignende situationer nyder godt af i henhold til national ret (ækvivalensprincippet), og de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettighederne i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet). De nationale domstole, som har pligt til at sikre EU-rettens fulde virkning, kan, når de vurderer konsekvenserne af en tilsidesættelse af retten til forsvar, herunder navnlig retten til at blive hørt, tage i betragtning, at en sådan tilsidesættelse kun kan medføre, at den afgørelse, der er truffet ved afslutningen af den omhandlede administrative procedure, annulleres, såfremt denne procedure kunne have ført til et andet resultat, hvis den pågældende fejl ikke havde foreligget.

## Sagsomkostninger

- 83 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. 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 (Femte Afdeling) for ret:

- 1) **Princippet om forvaltningens overholdelse af retten til forsvar og den ret til at blive hørt, inden der træffes nogen afgørelse, som kan berøre vedkommendes interesser negativt, der for enhver følger heraf, således som de finder anvendelse i forbindelse med Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2700/2000 af 16. november 2000, kan påberåbes af borgerne direkte for de nationale domstole.**
- 2) **Princippet om overholdelse af retten til forsvar og navnlig retten for enhver til at blive hørt, inden der træffes en negativ individuel foranstaltning, skal fortolkes således, at når en adressat for et betalingspåkrav, der er vedtaget i henhold til forordning nr. 2913/92, som ændret ved forordning nr. 2700/2000, i forbindelse med en procedure for efteropkrævning af importtold ikke er blevet hørt af forvaltningen, før denne afgørelse blev truffet, er denne adressats ret til forsvar blevet tilsidesat, selv om den pågældende har haft mulighed for at gøre sit synspunkt gældende under en efterfølgende administrativ klagefase, såfremt den nationale lovgivning ikke gør det muligt for adressater for sådanne påkrav, der ikke forudgående er blevet hørt, at opnå udsættelse af betalingspåkravenes gennemførelse, indtil de eventuelt ændres. Dette er under alle omstændigheder tilfældet, såfremt den nationale administrative procedure, der gennemfører artikel 244, stk. 2, i forordning nr. 2913/92, som ændret ved forordning nr. 2700/2000, begrænser indrømmelsen af en sådan udsættelse, når der er grund til at formode, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med toldforskrifterne, eller der må frygtes uoprettelig skade for den pågældende.**
- 3) **Betingelserne, hvorunder overholdelse af retten til forsvar skal sikres, og konsekvenserne af tilsidesættelsen af denne ret er omfattet af national ret, for så vidt som de foranstaltninger, der er truffet i den forbindelse, er af samme grad som dem, borgerne i lignende situationer nyder godt af i henhold til national ret (ækvivalensprincippet), og de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve rettighederne i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet).**

De nationale domstole, som har pligt til at sikre EU-rettens fulde virkning, kan, når de vurderer konsekvenserne af en tilsidesættelse af retten til forsvar, herunder navnlig retten til at blive hørt, tage i betragtning, at en sådan tilsidesættelse kun kan medføre, at den afgørelse, der er truffet ved afslutningen af den omhandlede administrative procedure, annulleres, såfremt denne procedure kunne have ført til et andet resultat, hvis den pågældende fejl ikke havde foreligget.

Underskrifter