

DOMSTOLENS DOM

22. oktober 1987 *

I sag 314/85,

angående en anmodning, som Finanzgericht Hamburg (Forbundsrepublikken Tyskland), i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag

Foto-Frost, Ammersbek,

mod

Hauptzollamt Lübeck-Ost,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af Traktatens artikel 177, artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter, der ikke er opkrævet hos debitor for varer, der er angivet til en toldprocedure, som medfører en forpligtelse til at betale sådanne afgifter (EFT L 197, s. 1), Protokollen vedrørende Den Tyske Indenrigshandel og de dermed Forbundne Problemer af 25. marts 1957, samt endelig vedrørende gyldigheden af en afgørelse af 6. maj 1983 rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, hvorved Kommissionen fastslog, at der i det konkrete tilfælde skulle foretages efteropkrævning af importafgifter,

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Schockweiler,

generaladvokat: G. F. Mancini

justitssekretær: assisterende justitssekretær J. A. Pompe

* Processprog: Tysk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- sagsøgeren i hovedsagen, Foto-Frost ved advokat H. Heemann, Hamburg, bistået af H. Frost, som sagkyndig,
- Forbundsrepublikken Tysklands regering ved M. Seidel, som befuldmægtiget,
- EF-Kommissionen ved J. Sack, Kommissionen Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten som ændret efter mundtlig forhandling den 16. december 1986,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 19. maj 1987,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 29. august 1985, indgået til Domstolen den 18. oktober 1985, har Finanzgericht Hamburg i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt en række spørgsmål vedrørende dels fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 177, artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1697/79 af 24. juli 1979 om efteropkrævning af import- eller eksportafgifter (EFT L 197, s. 1), Protokollen vedrørende Den Tyske Indenrigshandel og dermed Forbundne Problemer af 25. marts 1957, dels gyldigheden af en afgørelse af 6. maj 1983 rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, hvorved Kommissionen fastslog, at der i det konkrete tilfælde skulle foretages efteropkrævning af importafgifter.
- 2 Spørgsmålene er blevet rejst under en sag, hvorunder Foto-Frost, der har hjemsted i Ammersbek (Forbundsrepublikken Tyskland), og som driver virksomhed med import, eksport og engroshandel med fotoartikler (herefter benævnt »Foto-Frost«), har nedlagt påstand om annullation af en afgørelse om efteropkrævning af told,

der er truffet af Hauptzollamt Lübeck-Ost, efter at Kommissionen ved en afgørelse af 6. maj 1983 rettet til Forbundsrepublikken Tyskland havde fastslået, at der ikke var grundlag for ikke at foretage efteropkrævning.

- 3 De forretninger, for hvilke der blev foretaget efteropkrævning, bestod i, at Foto-Frost indførte prismekikkerter med oprindelse i Den Tyske Demokratiske Republik til Forbundsrepublikken Tyskland og dér bragte dem i omsætning. Foto-Frost havde indkøbt disse varer hos forhandlere i Danmark og Det Forenede Kongerige, der havde effektueret ordren i henhold til den (eksterne) fællesskabsforsendelse fra toldlagre i Danmark og Nederlandene.
- 4 Toldmyndighederne havde først fritaget varerne for importafgifter i betragtning af, at de havde oprindelse i Den Tyske Demokratiske Republik. Efter en kontrol nåede Hauptzollamt Lübeck-Ost til det resultat, at der i henhold til tysk ret skulle opkræves afgifter. Hauptzollamt nåede dog til det resultat, at der var ikke grund til at foretage efteropkrævning, idet Foto-Frost opfyldte betingelserne i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1697/79, hvorefter »de kompetente myndigheder kan undlade at foretage efteropkrævning af import- eller eksportafgift, der ikke er opkrævet som følge af en fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået, og som debitor ikke med rimelighed kunne forventes at have opdaget, såfremt sidstnævnte i forbindelse med toldangivelsen har handlet i god tro og overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter«. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Hauptzollamt er nået til det resultat, at Foto-Frost har udfyldt toldangivelsen korrekt, og at man ikke kunne forlange, at Foto-Frost skulle have opdaget den begåede fejl, eftersom andre toldmyndigheder ved tidligere lignende indførsler var nået til det resultat, at der ikke skulle opkræves afgifter.
- 5 Imidlertid oversteg afgiftsbeløbet 2 000 ecu, hvorfor der ikke i Kommissionens forordning nr. 1573/80 af 20. juni 1980 om gennemførelsesbestemmelser til artikel 5, stk. 2, i Rådets førnævnte forordning nr. 1697/79 (EFT L 161, s. 1) var hjemmel for Hauptzollamt til selv at træffe beslutning om ikke at foretage efteropkrævning af disse afgifter. På begæring af Hauptzollamt anmodede forbundsfinansministeren derfor Kommissionen om at afgøre, hvorvidt det kunne tillades, at man undlod at efteropkræve afgiften i henhold til artikel 6 i førnævnte forordning nr. 1573/80.

- 6 Den 6. maj 1983 tilstillede Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland en afgørelse om, at dette ikke kunne tillades. Kommissionen begrundede sin beslutning med, »at toldmyndighederne ikke selv havde anvendt bestemmelserne vedrørende den tyske indenrigshandel forkert, men uden videre havde anerkendt de oplysninger, der var angivet i importørens angivelser; denne fremgangsmåde... forhindrede imidlertid ikke myndighederne i senere at foretage en afgiftsberigtigelse, således som det udtrykkeligt er foreskrevet i artikel 10 i Rådets direktiv 79/695/EØF af 24. juli 1979 om harmonisering af fremgangsmåderne ved varers overgang til fri omsætning (EFT L 205, s. 19)«. Kommissionen fandt, »at importøren [i øvrigt havde] mulighed for at sammenligne bestemmelserne vedrørende den tyske indenrigshandel, som han begærede anvendt, med de omstændigheder, hvorunder indførslerne fandt sted; herved havde importøren kunnet opdage enhver fejl i forbindelse med anvendelsen af disse bestemmelser; det er i øvrigt godtgjort, at han ikke har overholdt samtlige bestemmelser ifølge den gældende ordning vedrørende toldangivelser«.
- 7 På grundlag af denne afgørelse traf Hauptzollamt afgørelse om den efteropkrævning, der er blevet anfægtet af Foto-Frost under hovedsagen.
- 8 Foto-Frost nedlagde for Finanzgericht Hamburg påstand om udsættelse af fuldbyrdelsen af denne afgørelse om efteropkrævning. Finanzgericht tog begæringen til følge med den begrundelse, at de anfægtede transaktioner muligvis henhørte under den tyske inderigshandel og således var fritaget for told i medfør af Protokollen vedrørende Den Tyske Indenrigshandel.
- 9 Foto-Frost anlagde derpå ved Finanzgericht Hamburg sag i realiteten med påstand om annullation af afgørelsen om efteropkrævning. Finanzgericht fandt, at gyldigheden af Kommissionens afgørelse af 6. maj 1983 var tvivlsom, idet alle betingelserne i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning nr. 1697/79 i det foreliggende tilfælde var opfyldt for, at man kunne undlade at foretage efteropkrævning. Eftersom den anfægtede afgørelse om efteropkrævning hvilede på en af Kommissionen truffet afgørelse, fandt Finanzgericht, at den alene kunne annullere den nationale afgørelse, dersom fællesskabsafgørelsen selv var ugyldig. Finanzgericht har i den anledning stillet Domstolen følgende fire præjudicielle spørgsmål:

- »1) Kan den nationale ret efterprøve gyldigheden af en afgørelse, som Kommissionen har truffet i henhold til artikel 6 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 1573/80 af 20. juni 1980 (EFT L 161, s. 1) om undladelse af efteroprævning af importafgifter i henhold til artikel 5, stk. 2, i Rådets forordning (EØF) nr. 1697/79 af 24. juli 1979 (EFT L 197, s. 1), og hvorved Kommissionen ikke fandt grundlag for at undlade at efteropræve importafgifter, og kan den nationale ret i givet fald under en sag til prøvelse af afgørelsen bestemme, at efteroprævning skal undlades?

- 2) Såfremt den nationale ret ikke kan efterprøve gyldigheden af Kommissionens afgørelse: Er Kommissionens afgørelse af 6. maj 1983 — REC 3/83 — gyldig?

- 3) Såfremt den nationale ret kan efterprøve gyldigheden af Kommissionens afgørelse: Skal bestemmelsen i artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1697/79 fortolkes således, at den hjemler adgang til at udøve et skøn ved afgørelsen, således at retten kun kan efterprøve mangler ved skønnet — i givet fald hvilke — uden mulighed for at sætte sit eget skøn i stedet, eller drejer det sig om en hjemmel til at træffe en billighedsforanstaltning, som retten i fuldt omfang kan efterprøve?

- 4) Såfremt toldfritagelse efter artikel 5, stk. 2, i forordning (EØF) nr. 1697/79 er udelukket: Er varer med oprindelse i DDR, der via en ikke-tysk medlemsstat transporteres til Forbundsrepublikken Tyskland gennem den eksterne fællesskabsforsendelse, omfattet af den tyske indenrigshandel, jfr. Protokol vedrørende Den Tyske Indenrigshandel og de dermed Forbundne Problemer af 25. marts 1957 med den virkning, at der ved indførslen af disse varer til Forbundsrepublikken Tyskland hverken skal betales told eller indførselsomsætningsafgift, eller skal de nævnte afgifter opkræves som ved indførsel fra tredjelande med den virkning, at der skal opkræves indførselsomsætningsafgift i henhold til de toldretlige bestemmelser om fællesskabstold og i henhold til artikel 2, nr. 2, i det sjette EF-direktiv om harmonisering af omsætningsafgifter i De Europæiske Fællesskaber?»

10 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, gældende fællesskabsret samt de indlæg, der er afgivet af Foto-Frost, Hauptzollamt Lübeck-Ost, Forbundsrepublikken Tysklands regering og Kommissionen, henvises der til retsmøderapporten.

Det første spørgsmål

- 11 Finanzgericht ønsker det med et første spørgsmål oplyst, hvorvidt Finanzgericht selv er kompetent til at efterprøve gyldigheden af en afgørelse som Kommissionens af 6. maj 1983. Finanzgericht har rejst tvivl om gyldigheden af denne afgørelse, fordi samtlige betingelser, der udkræves efter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79, for at undlade at foretage efteropkrævning efter Finanzgerichts opfattelse er opfyldt i nærværende sag. Finanzgericht er dog af den opfattelse, at alene Domstolen er kompetent til at fastslå ugyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner i henhold til kompetencefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter, således som den fremgår af Traktatens artikel 177.
- 12 Det bemærkes, at ifølge Traktatens artikel 177 har Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af Traktaterne og af retsakter fra Fællesskabets institutioner og om gyldigheden af disse akter. Artiklens stk. 2 bestemmer, at de nationale retter kan forelægge sådanne spørgsmål for Domstolen, mens stk. 3 bestemmer, at de er forpligtet hertil, dersom deres afgørelse ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres.
- 13 Det forhold, at artikel 177 giver de nationale retter, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler kan appelleres, adgang til at forelægge Domstolen præjudicielle spørgsmål om fortolkning eller gyldighed, indebærer ikke, at artikel 177 herved har afgjort spørgsmålet om, hvorvidt disse retter er beføjet til selv at fastslå ugyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner.
- 14 Disse retter kan behandle spørgsmålet om gyldigheden af en fællesskabsretsakt; dersom de finder, at anbringenderne vedrørende ugyldigheden, som parterne har påberåbt sig for dem, savner grundlag, kan de også forkaste disse anbringender og fastslå, at retsakten er fuldt gyldig. Når de handler således, rejser de nemlig ikke tvivl om, at fællesskabsretsakten gyldigt foreligger.

- 15 Derimod er de ikke beføjede til at erklære retsakter fra Fællesskabets institutioner for ugyldige. Det gælder nemlig, således som det er fremhævet i dom af 13. maj 1981 (International Chemical Corporation, sag 66/80, Sml. s. 1191), at den kompetence, der er tillagt Domstolen ved artikel 177, har til hovedformål at sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten ved de nationale retter. Dette krav om ensartethed er af særlig betydning, når der rejses tvivl om gyldigheden af en fællesskabsakt. Meningsforskelle hos retterne i medlemsstaterne med hensyn til gyldigheden af fællesskabsretsakter kan anfægte selve enheden af den fællesskabsretlige retsorden og anfægte det grundlæggende krav om retssikkerhed.
- 16 Det samme resultat følger af den sammenhæng, der nødvendigvis må bestå ifølge den domstolsbeskyttelse, der er hjemlet ved Traktaten. Det skal herefter fremhæves, at den præjudicielle forelæggelse vedrørende gyldighedsspørgsmål i lighed med annulationssøgsmål udgør en kontrolmulighed vedrørende lovligheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner. Som Domstolen har fastslået i dommen af 23. april 1986 (Miljøpartiet »les Verts« mod Europa-Parlamentet, sag 294/83, Sml. s. 1339), er der, »dels ved artiklerne 173 og 184, dels ved Traktatens artikel 177 indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter«.
- 17 Da artikel 173 gør Domstolen enekompetent til at annullere retsakter fra Fællesskabets institutioner, kræver sammenhængen i denne ordning, at beføjelsen til at fastslå ugyldigheden af sådanne akter i tilfælde, hvor spørgsmålet herom rejses for den nationale ret, ligeledes er forbeholdt Domstolen.
- 18 Det må i øvrigt understreges, at Domstolen er bedst i stand til at træffe afgørelse om gyldigheden af fællesskabsretsakter. De fællesskabsinstitutioner, hvis retsakter anfægtes, har nemlig i medfør af artikel 20 i Protokollen vedrørende Statutten for EØF-Domstolen adgang til at indtræde i sagen for Domstolen og herunder forsvare gyldigheden af disse akter. Endvidere kan Domstolen i medfør af artikel 21, stk. 2, i samme protokol afkræve de institutioner, der ikke er parter i retssagen, enhver oplysning, som den finder nødvendig for sagens behandling.

- 19 Det skal tilføjes, at undtagelser fra reglen om, at de nationale retter ikke er kompetente til selv at fastslå ugyldigheden af fællesskabsretsakter, under bestemte betingelser kan finde anvendelse i sager om foreløbige forholdsregler; denne situation er imidlertid ikke omtalt i den nationale rets spørgsmål.
- 20 Det første spørgsmål skal derfor besvares således, at de nationale retter ikke er beføjet til at fastslå ugyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner.

Det andet spørgsmål

- 21 Det andet og tredje spørgsmål er stillet ud fra den forudsætning, at de pågældende transaktioner rent faktisk er afgiftspligtige. For det tilfælde, at Domstolen alene er kompetent til at afgøre gyldigheden af Kommissionens afgørelse, spørger Finanzgericht med det andet spørgsmål, om denne afgørelse er gyldig.
- 22 Det skal fremhæves, at artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79 opstiller tre præcise betingelser for, at de kompetente myndigheder kan undlade efteropkrævning. Bestemmelsen skal derfor fortolkes således, at den indebærer, at den afgiftspligtige har krav på, at der ikke sker efteropkrævning, når samtlige disse betingelser er opfyldt.
- 23 Det skal herefter undersøges, hvorvidt de tre betingelser, der er opregnet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79, er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Domstolen kan nemlig efterprøve, hvorvidt de omstændigheder, der ligger til grund for fællesskabsretsakten, er opfyldt, og de retlige omstændigheder, som fællesskabsinstitutionen har udledt heraf, når urigtigheden heraf påberåbes i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse af gyldighedsspørgsmål.
- 24 Den første betingelse, der er nævnt i førnævnte bestemmelse, er, at afdifterne ikke er blevet opkrævet som følge af en fejl, begået af myndighederne selv. I den forbindelse må Kommissionens argument forkastes, hvorefter toldmyndighederne ikke selv har begået nogen fejl, men i første omgang blot har anerkendt de oplysninger som rigtige, der var anført i Foto-Frosts angivelse, hvilket de er bemyndiget til i

henhold til artikel 10 i Rådets direktiv 79/695/EØF. Det fremgår nemlig af denne bestemmelse, at når afgifterne er beregnet uden kontrol af oplysningerne i toldangivelsen, kan der senere udøves en kontrol med denne angivelse og foretages ændring af det fastsatte afgiftsbeløb. I nærværende tilfælde gælder det, således som Kommissionen selv har anerkendt det i sine indlæg og i sit svar på et spørgsmål fra Domstolen, at Foto-Frosts angivelse indeholdt samtlige nødvendige faktiske oplysninger for anvendelsen af den pågældende ordning, og at disse oplysninger var korrekte. Herefter har den efterfølgende kontrol, som de tyske toldmyndigheder har foretaget ikke kunnet frembringe nye faktiske omstændigheder. Når afgiften ikke er blevet opkrævet ved indførslen af varerne, beroede dette således på en fejl, som de kompetente myndigheder selv har begået ved den oprindelige anvendelse af ordningen

25 Den anden betingelse er, at debitor har handlet i god tro, forstået således, at han ikke kunne forventes at opdage den fejl, der var begået af toldmyndighederne. Det skal i den henseende fremhæves, at de sagkyndige dommere ved Finanzgericht Hamburg i kendelsen om udsættelse af fuldbyrdelsen af 22. september 1983 har fundet, at det var meget tvivlsomt, om der skulle opkræves afgifter i forbindelse med transaktioner af den foreliggende art. Finanzgericht har fundet, at sådanne transaktioner tilsyneladende omfattes af den tyske indenrigshandel og dermed er fritaget for afgifter i medfør af protokollen vedrørende denne handel. Under alle omstændigheder har retsstillingen vist sig at være usikker, både med hensyn til Domstolens praksis og med hensyn til national retspraksis. Herefter kan man ikke med rimelighed nå til det resultat, at Foto-Frost, der er erhvervsdrivende, havde kunnet opdage den af toldmyndighederne begåede fejl. Virksomheden havde i øvrigt så meget mindre grund til at antage, at der forelå en fejl, som tidligere lignende transaktioner var blevet afviklet med toldfritagelse.

26 Den tredje betingelse er, at debitor i forbindelse med toldangivelsen har overholdt samtlige bestemmelser i de gældende forskrifter. Det skal i den forbindelse fastslås, at Kommissionen selv i sit svar på et spørgsmål fra Domstolen har medgivet, at Foto-Frost havde udfyldt toldangivelsen korrekt, hvilket er i strid med, hvad Kommissionen har hævdet i sin afgørelse af 6. maj 1983. I øvrigt giver sagens akter intet holdepunkt for den antagelse, at det ikke var tilfældet.

- 27 Heraf følger det, at samtlige betingelser, der er opregnet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79, var opfyldt i det foreliggende tilfælde. Foto-Frost havde følgelig krav på, at der ikke blev foretaget efteropkrævning af de omhandlede afgifter.
- 28 Herefter må det fastslås, at afgørelsen af 6. maj 1983 rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, hvorved Kommissionen fastslog, at der i et konkret tilfælde skulle ske efteropkrævning af importafgifter, er ugyldig.

Det tredje spørgsmål

- 29 Under den forudsætning, at Finanzgericht selv er kompetent til at erklære Kommissionens afgørelse ugyldig, har den med sit tredje spørgsmål spurgt, hvorvidt anvendelsen af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1697/79, hviler på en skønsafgørelse, som den nationale ret kun kan efterprøve med hensyn til, om der foreligger magtfordrejning (»Ermessensfehler«), eller om den hviler på en billighedsforanstaltning, som retten i fuldt omfang kan efterprøve.
- 30 Under hensyn til det svar, der er givet på det første og det andet spørgsmål, bortfalder det tredje spørgsmål.

Det fjerde spørgsmål

- 31 Det fjerde spørgsmål er stillet for det tilfælde, at det ikke af svarene på de første spørgsmål fremgår, at Foto-Frost har krav på, at der ikke foretages nogen efteropkrævning. Finanzgericht har under den forudsætning spurgt, hvorvidt de pågældende transaktioner henhører under den tyske indenrigshandel i den i protokollen vedrørende denne handel forudsatte betydning, hvilket efter Finanzgerichts opfattelse medfører, at de er fritaget for told.
- 32 Det svar, der er givet på det andet spørgsmål, medfører, at det fjerde spørgsmål bortfalder.

Sagens omkostninger

- 33 Det udgifter, der er afholdt af Forbundsrepublikken Tysklands regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Finanzgericht Hamburg ved kendelse af 29. august 1985, for ret:

- 1) De nationale retter er ikke beføjet til at fastslå ugyldigheden af retsakter fra Fællesskabets institutioner.
- 2) Afgørelsen af 6. maj 1983 rettet til Forbundsrepublikken Tyskland, hvorved Kommissionen fastslog, at der i et konkret tilfælde skulle ske efteropkrævning af importafgifter, er ugyldig.

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet O'Higgins Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. oktober 1987.

for præsidenten A.J. Mackenzie Stuart

P. Heim

G. Bosco

Justitssekretær

Fungerende præsident