

DOMSTOLENS DOM
av den 22 oktober 1987*

I mål 314/85

har Finanzgericht Hamburg (Förbundsrepubliken Tyskland) gett in en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 177 i EEG-fördraget i det mål som pågår vid den nationella domstolen mellan

Foto-Frost, Ammersbek,

och

Hauptzollamt Lübeck-Ost.

Begäran avser dels tolkningen av artikel 177 i fördraget, artikel 5.2 i rådets förordning nr 1697/79 av den 24 juli 1979 om uppbörd i efterhand av import- eller exporttullar som inte har utkrävts av den betalningsskyldige för varor som hänförts till ett tullförfarande som medför skyldighet att betala sådana tullar (EGT nr L 197, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och protokollet av den 25 mars 1957 om tysk inrikeshandel och de problem som sammanhänger med denna handel, dels giltigheten av ett beslut som den 6 maj 1983 riktades till Förbundsrepubliken Tyskland och i vilket kommissionen slog fast att uppbörd i efterhand av importtull skulle ske i ett visst fall.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden Mackenzie Stuart, avdelningsordförandena G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida och G. C. Rodríguez Iglesias samt domarna T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, R. Joliet, T. F. O'Higgins och F. Schockweiler,

generaladvokat: G. F. Mancini,
justitiesekreterare: J. A. Pompe, biträdande justitiesekreterare,

* Rättegångsspråk: tyska.

som beaktat yttrandena från

- Foto-Frost, sökande i målet vid den nationella domstolen, genom advokaten H. Heemann, Hamburg, biträdd av H. Frost, i egenskap av sakkunnig,
- Förbundsrepubliken Tysklands regering genom M. Seidel, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission genom J. Sack, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

som beaktat förhandlingsrapporten med tillägg av vad som framkommit vid den muntliga förhandlingen den 16 december 1986 och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande vid sammanträde den 19 maj 1987,

meddelar följande

dom

- 1 Genom ett beslut av den 29 augusti 1985, som inkom till domstolen den 18 oktober 1985, har Finanzgericht Hamburg i enlighet med artikel 177 i EEG-fördraget ställt flera frågor rörande dels tolkningen av artikel 177 i fördraget, artikel 5.2 i rådets förordning nr 1697/79 av den 24 juli 1979 om uppbörd i efterhand av import- eller exporttullar (EGT nr L 197, s. 1) och protokollet av den 25 mars 1957 om tysk inrikeshandel och de problem som sammanhänger med denna, dels giltigheten av ett beslut som den 6 maj 1983 riktades till Förbundsrepubliken Tyskland och i vilket kommissionen slog fast att uppbörd i efterhand av importtull skulle ske i ett visst fall.
- 2 Frågorna har uppkommit inom ramen för en tvist i vilken Foto-Frost, handlare i Ammersbek (Förbundsrepubliken Tyskland) som importerar, exporterar och bedriver partihandel med fotografiska artiklar (hädanefter Foto-Frost), för talan om ogiltigförklaring av ett meddelande om uppbörd i efterhand av tull, utfärdat av Hauptzollamt Lübeck-Ost efter det att kommissionen i ett beslut av den 6 maj 1983 riktat till Förbundsrepubliken Tyskland funnit att verkställandet av ifrågavarande uppbörd inte kunde underlåtas.

- 3 Den händelse som låg till grund för uppbörden bestod i att Foto-Frost till Förbundsrepubliken Tyskland importerat prismakikare med ursprung i Tyska demokratiska republiken och där låtit dessa övergå till fri omsättning. Foto-Frost hade köpt varorna från handlare i Danmark och Förenade kungariket, som hade sänt varorna enligt bestämmelserna om extern gemenskapstransitering från tullagren i Danmark och Nederländerna.
- 4 Behöriga tullkontor hade först beslutat att varorna skulle undantas från importtull med hänsyn till att de hade sitt ursprung i Tyska demokratiska republiken. Efter en granskning fann huvudtullkontoret, Hauptzollamt Lübeck-Ost, att tull skulle påföras i enlighet med tysk tullagstiftning, men att det i förevarande fall fanns anledning att underlåta uppbörd i efterhand, eftersom Foto-Frost uppfyllde villkoren i artikel 5.2 i rådets förordning nr 1697/79, enligt vilken "de behöriga myndigheterna kan underlåta att verkställa uppbörd i efterhand av import- eller exporttullbelopp som inte har påförts på grund av ett misstag från de behöriga myndigheternas sida som inte rimligen kunnat upptäckas av den betalningsskyldige, om denne för sin del har handlat i god tro och iakttagit alla bestämmelser i den för dennes tulldeklaration gällande lagstiftningen". Det framgår av beslutet om hänskjutande att Hauptzollamt gjorde den bedömningen att Foto-Frosts tulldeklaration var korrekt ifylld och att det inte kunde krävas att företaget skulle ha upptäckt det begångna misstaget, eftersom andra tullkontor tidigare beträffande liknande transaktioner hade gjort den bedömningen att någon tull inte skulle uttas.
- 5 Eftersom ifrågavarande tullbelopp översteg 2 000 ecu kunde Hauptzollamt i enlighet med kommissionens förordning nr 1573/80 av den 20 juni 1980 om tillämpningsbestämmelser för artikel 5.2 i rådets ovannämnda förordning nr 1697/79 (EGT nr L 161, s. 1) inte själv fatta beslut om att uppbörd i efterhand av denna tull skulle underlåtas. På Hauptzollamts begäran hemställde därför förbundsfinansministern att kommissionen på grundval av artikel 6 i ovannämnda förordning nr 1573/80 skulle avgöra om uppbörd i efterhand av ifrågavarande tull kunde underlåtas.
- 6 I ett beslut riktat till Förbundsrepubliken Tyskland den 6 maj 1983 besvarade kommissionen frågan nekande. Kommissionen motiverade sitt beslut med att "de berörda tullkontoren har inte själva gjort en felaktig tillämpning av bestämmelserna om tysk inrikeshandel, utan har endast utan vidare godtagit uppgifterna i importörens deklARATIONER och att detta förfaringsätt ... inte på något sätt förhindrar nämnda myndigheter att i efterhand vidta rättelse i fråga om påförandet av tull, såsom uttryckligen föreskrivs i artikel 10 i rådets

direktiv 79/695/EEG av den 24 juli 1979 om harmonisering av förfaranden för varors övergång till fri omsättning" (EGT nr L 205, s. 19, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå). Kommissionen fann "att importören för övrigt var i stånd att jämföra bestämmelserna om tysk inrikeshandel, vars fördelar denne begärde att få komma i åtnjutande av, och de omständigheter under vilka ifrågavarande import ägde rum, att denne således kunnat upptäcka de misstag som begicks vid tillämpningen av dessa bestämmelser och att det för övrigt är klarlagt att importören inte iakttagit alla bestämmelserna i den i fråga om tulldeklarationer gällande lagstiftningen".

- 7 Till följd av kommissionens beslut utfärdade Hauptzollamt det meddelande om uppbörd i efterhand som angripits av Foto-Frost i tvisten vid den nationella domstolen.
- 8 Foto-Frost yrkade att Finanzgericht Hamburg skulle besluta om uppskov med verkställigheten av beslutet om uppbörd. Finanzgericht biföll yrkandet, med motiveringen att ifrågavarande transaktioner syntes tillhöra tysk inrikeshandel och på grund därav var undantagna från tull enligt protokollet om tysk inrikeshandel.
- 9 Foto-Frost väckte därefter talan angående saken vid Finanzgericht Hamburg, med yrkande om ogiltigförklaring av meddelandet om uppbörd i efterhand. Finanzgericht fann det tveksamt om kommissionens beslut av den 6 maj 1983 var giltigt, eftersom enligt denna domstol samtliga villkor i artikel 5.2 i rådets förordning nr 1697/79 för att uppbörd i efterhand skulle kunna underlåtas syntes uppfyllda i förevarande fall. Eftersom det omtvistade meddelandet om uppbörd grundade sig på kommissionens beslut, fann Finanzgericht att det kunde ogiltigförklaras endast om kommissionens beslut i sig självt var ogiltigt. Finanzgericht har därför sett sig nödsakad att till domstolen ställa följande fyra frågor:
- "1. Kan en nationell domstol avgöra giltigheten av ett kommissionsbeslut som antagits i enlighet med artikel 6 i kommissionens förordning (EEG) nr 1573/80 av den 20 juni 1980 (EGT nr L 161, s. 1) och som gäller underlåtelse att verkställa uppbörd i efterhand av importtull med tillämpning av artikel 5.2 i rådets förordning (EEG) nr 1697/79 av den 24 juli 1979 (EGT nr L 197, s. 1) samt i vilket slås fast att ett beslut att underlåta att verkställa uppbörd i efterhand av ifrågavarande importtull inte är befogat. Kan vidare den nationella domstolen i förekommande fall inom ramen för ett förfarande som anhängiggjorts

vid denna, i strid mot nämnda kommissionsbeslut besluta att uppbörd i efterhand skall underlätas?

2. För det fall den nationella domstolen inte är behörig att avgöra om kommissionens beslut är giltigt, är då kommissionens beslut av den 6 maj 1983 (REC 3/83) giltigt?
3. För det fall den nationella domstolen är behörig att avgöra om kommissionens beslut är giltigt, skall då artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 1697/79 tolkas på så sätt att den ger befogenhet att fatta ett beslut på skönsmässiga grunder, som kan överprövas av den nationella domstolen endast såvitt gäller frågan om det föreligger missbruk av de diskretionära befogenheterna – varvid den domstolen om så är fallet även skall precisera vari detta missbruk består – utan att den nationella domstolen själv kan fatta ett beslut på skönsmässiga grunder, eller rör det sig om en befogenhet att vidta en rättviseåtgärd som den nationella domstolen kan pröva i hela dess vidd?
4. För det fall uppbörd i efterhand av tullavgifterna inte kan underlätas med tillämpning av artikel 5.2 i förordning (EEG) nr 1697/79, skall då varor med ursprung i Tyska demokratiska republiken, som via en icke-tysk medlemsstat transporterats till Förbundsrepubliken Tyskland enligt bestämmelserna om gemenskapstransitering (externt förfarande), hänföras till tysk inrikeshandel enligt protokollet av den 25 mars 1975 om tysk inrikeshandel och de problem som sammanhänger med denna handel, så att varken tull eller omsättningsskatt vid import skall erläggas vid import av dessa varor till Förbundsrepubliken Tyskland, eller skall dessa avgifter påföras på samma sätt som vid import från tredje land, så att det skall påföras dels gemenskapstull enligt tullagstiftningen, dels omsättningsskatt vid import enligt artikel 2.2 i sjätte direktivet om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande omsättningsskatter?”

- 10 För en utförligare redogörelse för de faktiska omständigheterna och de tillämpliga gemenskrätsliga bestämmelserna samt de av Foto-Frost, Hauptzollamt Lübeck-Ost, Förbundsrepubliken Tysklands regering och kommissionen ingivna yttrandena hänvisas till förhandlingsrapporten.

Den första frågan

- 11 Genom den första frågan begär Finanzgericht besked om huruvida den är behörig att själv avgöra om ett beslut av kommissionen som det av den 6 maj 1983 är ogiltigt. Finanzgericht ifrågasätter beslutets giltighet med motive- ringen att samtliga villkor i artikel 5.2 i förordning nr 1697/79 för att uppbörd i efterhand skall kunna underlätas är uppfyllda. Domstolen i fråga anser emellertid att endast EG-domstolen är behörig att fastställa att en rättsakt som antagits av gemenskapens institutioner är ogiltig, på grund av kompetensfördelningen mellan EG-domstolen och de nationella domstolarna, som denna framgår av artikel 177 i fördraget.
- 12 Det skall erinras om att domstolen i enlighet med artikel 177 i fördraget är behörig att meddela förhandsavgöranden angående såväl tolkningen av för- dragen som giltigheten och tolkningen av rättsakter som beslutats av gemen- skapens institutioner. I enlighet med artikelns andra stycke får de nationella domstolarna hänskjuta en sådan fråga till domstolen och i enlighet med dess tredje stycke skall de göra så om det enligt nationell lagstiftning inte finns något rättsmedel mot deras avgöranden.
- 13 Det förhållandet att artikel 177 ger nationella domstolar mot vars avgöranden det finns rättsmedel enligt nationell lagstiftning möjlighet att till domstolen ställa frågor om tolkning och giltighet, innebär inte att den artikeln innehåller svaret på frågan om dessa domstolar har befogenhet att själva fastställa att en rättsakt som antagits av gemenskapens institutioner är ogiltig.
- 14 De nationella domstolarna får pröva frågan om en gemenskapsrättsakt är giltig och om de finner att de omständigheter som parterna åberopar till stöd för att rättsakten skall anses ogiltig saknar grund, lämna dessa utan avseende och slå fast att rättsakten är giltig. Genom ett sådant förfarande sätter de nämligen inte gemenskapsrättsaktens existens i fråga.
- 15 De nationella domstolarna har däremot inte befogenhet att ogiltigförklara rättsakter från gemenskapens institutioner. Som domstolen nämligen har framhållit i en dom av den 13 maj 1981 i mål 66/80 International Chemical Corporation (Rec. s. 1191), är det huvudsakliga syftet med den behörighet som tillerkänts domstolen genom artikel 177 att säkerställa att de nationella domstolarna tillämpar gemenskapsrätten enhetligt. Denna enhetliga tillämp- ning är särskilt viktig när giltigheten av en gemenskapsrättsakt ifrågasätts. Om det rådde skilda uppfattningar mellan medlemsstaternas domstolar i fråga

om giltigheten av gemenskapens rättsakter skulle detta innebära ett äventyrande av enhetligheten i själva gemenskapens rättsordning och ett intrång i grundläggande rättssäkerhetskrav.

- 16 Samma slutsats måste dras av kravet på sammanhang i det rättsskyddssystem som införts genom fördraget. Det måste i detta avseende erinras om att hänskjutandet för en bedömning av giltigheten på samma sätt som talan om ogiltigförklaring är ett sätt att granska lagenligheten av rättsakter som antagits av gemenskapens institutioner. Domstolen har således i en dom av den 23 april 1986 i mål 294/83 *Partie écologiste "les Verts" mot Europaparlamentet* (Rec. s. 1339) uttalat att "genom artikel 173 och 184 å ena sidan och artikel 177 å den andra, har genom fördraget ett fullständigt system med talemöjligheter och förfaranden upprättats som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna".
- 17 Eftersom artikel 173 ger domstolen exklusiv behörighet att ogiltigförklara en rättsakt som antagits av en gemenskapsinstitution, är det för sammanhanget i systemet nödvändigt att endast domstolen är behörig att fastställa samma rättsakts ogiltighet, om frågan härom uppkommer vid en nationell domstol.
- 18 Det skall för övrigt understrykas att det är domstolen som har de bästa förutsättningarna då det gäller att avgöra giltigheten av en rättsakt som antagits av gemenskapen. De gemenskapsinstitutioner vars rättsakter ifrågasätts har nämligen i enlighet med artikel 20 i protokollet om stadgan för Europeiska ekonomiska gemenskapens domstol rätt att intervensera vid domstolen för att hävda dessa akters giltighet. Dessutom får domstolen i enlighet med artikel 21 andra stycket i samma protokoll begära att gemenskapsinstitutioner som inte är parter i målet skall lämna alla upplysningar som domstolen anser behövs för handläggningen.
- 19 Det skall tilläggas att undantag från regeln att de nationella domstolarna inte är behöriga att själva fastställa att en rättsakt som antagits av gemenskapen är ogiltig under vissa omständigheter kan förekomma i fråga om interimistiska förfaranden. Ett sådant fall åberopas emellertid inte i den nationella domstolens fråga.
- 20 Svaret på den första frågan blir alltså att de nationella domstolarna inte är behöriga att själva fastställa att en rättsakt som antagits av gemenskapens institutioner är ogiltig.

Den andra frågan

- 21 Den andra och tredje frågan har ställts med utgångspunkt ifrån att ifråga-
varande transaktioner är tullpliktiga. För det fall domstolen ensam är behörig
att avgöra om kommissionens beslut är giltigt, begär Finanzgericht i sin
andra fråga besked om beslutet i fråga är giltigt.
- 22 Det skall framhållas att artikel 5.2 i förordning nr 1697/79 innehåller tre
uttryckliga villkor för att uppbörd i efterhand skall kunna underlätas av de
behöriga myndigheterna. Bestämmelsen skall således tolkas på så sätt att den
betalningsskyldige så snart samtliga dessa villkor är uppfyllda har rätt att
kräva att uppbörd skall underlätas.
- 23 Det skall härefter prövas om de tre villkoren i artikel 5.2 i förordning
1697/79 är uppfyllda i förevarande fall. Domstolen kan nämligen pröva om
de faktiska omständigheter som ligger till grund för en rättsakt som antagits
av gemenskapen föreligger i realiteten samt pröva de rättsföljder som
gemenskapsinstitutionen härleder ur dessa, om det inom ramen för ett
hänskjutande till avgörande på förhand av en giltighetsfråga hävdas att
rättsakten är giltig.
- 24 Som första villkor i ovannämnda bestämmelse anges att det förhållandet att
någon tull inte påförts skall vara följden av ett misstag som begåtts av
myndigheterna själva. I detta avseende kan kommissionens argument att
tullmyndigheterna själva inte skulle ha begått något misstag, utan att dessa
endast till att börja med godtog uppgifterna i Foto-Frosts deklaration, vilket
de var berättigade till enligt artikel 10 i rådets ovannämnda direktiv
79/695/EEG, inte godtas. Av nämnda bestämmelse framgår nämligen att om
tullavgifterna har beräknats utifrån ogranskade uppgifter i tulldeklarationen,
så kan en granskning av deklarationen och rättelse av det fastställda beloppet
göras i efterhand. Som kommissionen själv medgivit i sitt yttrande och i ett
svar på en fråga från domstolen, innehöll Foto-Frosts deklaration samtliga
faktaupplysningar som var nödvändiga för tillämpningen av ifrågavarande
förordning och upplysningarna var dessutom korrekta. Den granskning som
i efterhand utfördes av de tyska tullmyndigheterna kunde under dessa om-
ständigheter inte leda till avslöjandet av några nya omständigheter. Det
förhållandet att någon tull inte påfördes vid varornas införsel var således
följden av ett misstag som begicks av tullmyndigheternas själva vid deras
ursprungliga tillämpning av förordningen i fråga.

25 Det andra villkoret är att den betalningsskyldige skall ha handlat i god tro, det vill säga att denne inte skall ha kunnat upptäcka det av tullmyndigheterna begångna misstaget. Det skall härvid erinras om att de sakkunniga domarna vid Finanzgericht Hamburg i sitt beslut om uppskov med verkställigheten av den 22 september 1983 ansåg att det var mycket tveksamt om transaktioner av aktuellt slag medförde skyldighet att erlægga tull. Enligt Finanzgericht syntes dylika transaktioner tillhöra tysk inrikeshandel och syntes på grund härav undantagna från tull i enlighet med protokollet om denna handel. Finanzgericht framhöll emellertid att situationen var oklar med avseende på såväl EG-domstolens rättspraxis som nationell rättspraxis. Under dessa förhållanden kan det inte rimligen antas att ett handelsföretag som Foto-Frost skulle ha kunnat upptäckt det av tullmyndigheterna begångna misstaget. Sökanden hade för övrigt desto mindre anledning att misstänka att det förelåg ett misstag som tidigare liknande transaktioner hade varit befriade från tull.

26 Det tredje villkoret är att den betalningsskyldige skall ha iakttagit alla gällande bestämmelser i fråga om dennes tulldeklaration. Det måste på denna punkt konstateras att kommissionen själv i ett svar på en fråga från domstolen har medgett att i motsats till vad som hävdades i beslutet av den 6 maj 1983 var Foto-Frosts tulldeklaration korrekt ifyllt. Det finns för övrigt ingenting i handlingarna i målet som ger anledning att anta att så inte skulle vara fallet.

27 Av det ovanstående framgår att samtliga villkor i artikel 5.2 i förordning nr 1697/79 var uppfyllda i förevarande fall. Foto-Frost hade därför rätt att kräva att uppbörd i efterhand av ifrågavarande tull skulle underlåtas.

28 Under dessa förhållanden är det beslut som den 6 maj 1983 riktades till Förbundsrepubliken Tyskland och i vilket kommissionen slog fast att uppbörd i efterhand av importtull skulle ske i ett visst fall ogiltigt.

Den tredje frågan

29 För det fall Finanzgericht är behörig att själv ogiltigförklara kommissionens beslut, begär den nationella domstolen i den tredje frågan besked om huruvida tillämpningen av artikel 5.2 i förordning nr 1697/79 grundar sig på ett beslut som fattas på skönsmässiga grunder, där den nationella domstolen endast kan pröva om det föreligger missbruk av de diskretionära befogen-

heterna ("Ermessensfehler"), eller om den grundar sig på en rättvisåtgärd som domstolen kan pröva i hela dess vidd.

- 30 Med hänsyn till svaret på första och andra frågan, har den tredje frågan blivit överflödig.

Den fjärde frågan

- 31 Den fjärde frågan har ställts med utgångspunkt ifrån att svaren på de föregående frågorna inte ger vid handen att Foto-Frost har rätt att kräva att uppbörd i efterhand skall underlåtas. Finanzgericht begär i så fall besked om huruvida transaktionerna i fråga tillhör tysk inrikeshandel enligt protokollet om denna handel, vilket enligt Finanzgericht skulle innebära att de är undantagna från tull.
- 32 Med anledning av svaret på den andra frågan har den fjärde frågan blivit överflödig.

Rättegångskostnader

- 33 De kostnader som har förorsakats Förbundsrepubliken Tysklands regering och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

– angående de frågor som genom beslut av den 29 augusti 1985 förts vidare av Finanzgericht Hamburg – följande dom:

- 1) De nationella domstolarna är inte behöriga att själva fastställa att en rättsakt som antagits av gemenskapens institutioner är ogiltig.
- 2) Det beslut som den 6 maj 1983 riktades till Förbundsrepubliken Tyskland och i vilket kommissionen slog fast att uppbörd i efterhand av importtull skulle ske i ett visst fall är ogiltigt.

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Koopmans Everling Bahlmann Galmot Joliet O'Higgins Schockweiler

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 oktober 1987.

P. Heim
Justitisekreterare

På ordföranden A. J. Mackenzie Stuarts vägnar
R. Lecourt
tf. ordförande