FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 8. april 1992 *

Hr. afdelingsformand,
De herrer dommere,

1. To franske selskaber, der producerer foderstoffer navnlig på grundlag af korn, og som også i et vist omfang forhandler korn, har ved Tribunal de grande instance de Pau anlagt sag mod de franske afgiftsmyndigheder med påstand om tilbagebetaling af en parafiskal afgift, de har betalt i perioden fra den 1. juli 1986 til den 31. maj 1988. De har gjort gældende, at afgiften er i strid med fællesskabsretten.

Det drejer sig om en afgift, der allerede har været genstand for et præjudicielt spørgsmål forelagt af en anden fransk ret. Domstolen tog stilling til dette præjudicielle spørgsmål i dom af 19. november 1991, SARL Aliments Morvan mod Directeur des Services Fiscaux du Finistère (sag C-235/90, Sml. I, s. 5419, herefter benævnt »Morvan-dommen«).

2. Domstolen kender derfor allerede afgiften, og jeg skal af denne grund indskrænke mig til kort at erindre om, at afgiftens hovedkendetegn er, at:

— Den opkræves hos godkendte opkøbere, producenter og importører af blød og hård hvede samt byg og majs, der videresælges, forarbejdes eller importeres.

— Den opkræves på tidspunktet for videresalget, forarbejdningen eller importen.

— Den opkræves ikke for korn, der eksporteres.

— Den opkræves eller refunderes for afledte og forarbejdede produkter, der henholdsvis importeres eller eksporteres, på grundlag af de anvendte mængder korn.

— Den refunderes for korn, der anvendes til produktion af stivelse.

— Den skal bæres af aftageren af kornet.

— Den provenu anvendes til dækning af de lagerudgifter, som det franske interventionsorgan, ONIC, har.

* Originalsprog: dansk.

— Dens sats på det i sagerne relevante tidspunkt var 3 FF pr. ton.

Afgiftssatsen er efterfølgende gradvis blevet nedsat, således at den for høståret 1990/1991 er 0 FF.

Det præjudicielle spørgsmål, som Domstolen skulle tage stilling til i Morvan-sagen, var helt generelt formuleret. Domstolen blev anmodet om at give den forelæggende ret de fællesskabsretlige elementer, der var nødvendige for en stillingtagen til den franske afgifts forenelighed med fællesskabsretten. Sagsøgeren i Morvan-sagen havde som sagsøgerne i de foreliggende sager påstået tilbagebetaling af afgift betalt i perioden fra den 1. juli 1986 til den 31. maj 1988.

I de indlæg, der blev afgivet for Domstolen i Morvan-sagen, behandledes det præjudicielle spørgsmål navnlig i lyset af markedsordningen for korn og artikel 9 samt artikel 95 i EØF-traktaten. Generaladvokat Mischo, som fremsatte sit forslag til afgørelse i sagen den 11. juni 1991, behandlede herudover afgiften i lyset af bestemmelserne i traktatens artikel 16 og 92. Domstolen begrænsede sit svar på det præjudicielle spørgsmål til at vedrøre den relevante markedsordning på landbrugsområdet. Domstolen kendte for ret, at:

»Fællesskabsretten og især de mekanismer i den fælles landbrugspolitik, som for så vidt angår korn navnlig fremgår af bestemmelserne i Rådets forordning nr. 2727/75 af 29. oktober 1975 om den fælles markedsordning for korn, er til hinder for, at en medlemsstat opkræver en afgift, der rammer et begrænset antal landbrugsprodukter i en lang periode, når afgiften derved kan tilskynde de erhvervsdrivende til at ændre deres produktions- eller forbrugsstruktur. Det tilkommer den nationale ret at tage stilling til, om den afgift, en for den pågældende ret verserende tvist vedrører, har haft sådanne virkninger.«

3. I den foreliggende sag har Tribunal de grande instance de Pau forelagt Domstolen tre spørgsmål.

Det første vedrører fortolkningen af EØF-traktatens forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told og mod diskriminerende interne afgifter.

Det andet vedrører betydningen af Fællesskabets regler på landbrugsområdet.

Det tredie vedrører betydningen af EØF-traktatens regler om statsstøtte.

Sagsøgerne i hovedsagen, den franske regering og Kommissionen, der har afgivet indlæg i denne sag, har i det væsentlige fremført synspunkter, der svarer til dem, der blev fremført i Morvan-sagen.

4. Det er på denne baggrund muligt for mig i vidt omfang at kunne indskrænke mine bemærkninger til en henvisning til:

— Domstolens dom i Morvan-sagen og

— generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse i samme sag.

Fællesskabets landbrugsreglers betydning for den franske afgift

5. Dette spørgsmål kan selvsagt besvares på samme måde, som spørgsmålet i Morvan-sagen blev besvaret.

EØF-traktatens forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told og mod diskriminerende interne afgifter

6. Jeg kan i det væsentlige henvise til generaladvokat Mischo's forslag til afgørelse. Han foreslog, for så vidt angår disse forbud, Domstolen at besvare det præjudicielle spørgsmål på følgende måde:

»Fællesskabsretten skal fortolkes således, at den er til hinder for en afgift som den i hovedsagen omtvistede, såfremt:

— Provenuet af afgiften helt eller delvis anvendes til betaling af udgifter, som udelukkende kommer de indenlandske producenter til gode.

— Afgiften opkræves ved import af følgeprodukter af korn, men tilbagebetales ved fremstilling af de samme følgeprodukter på nationalt område.

...«

Kommissionens og de sagsøgende selskabers indlæg i den foreliggende sag giver dog anledning til følgende supplerende bemærkninger:

Hvad angår *anvendelsen af afgiftsprovenuet* kan der være grund til at nævne, at Domstolen senest har bekræftet sin praksis på dette område i dom af 11. marts 1992 i de forenede sager C-78/90 — C-83/90, Société Commerciale de l'Ouest m.fl., der vedrørte franske parafiskale afgifter på mineralolieprodukter (se præmis 24-27).

Hvad angår reglerne om *tidspunktet for afgiftens opkrævning* drøftede generaladvokat Mischo, om der forelå forskelsbehandling, fordi afgiften ved import opkræves på importtidspunktet, mens afgiften for indenlandske produkter opkræves enten ved videresalg eller ved forarbejdning. Han afviste, at der forelå forskelsbehandling, idet det var hans opfattelse, at »... både indenlandske og importerede produkter afgiftsbelægges på det tidspunkt, hvor de bringes i omsætning«. Sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at afgiften ved import reelt opkræves tidligere end afgiften for indenlandske produkter. Selv om spørgsmålet ikke er helt klart, mener jeg dog, at generaladvokat Mischo i realiteten har ret i sit resultat. Afgiften for indenland-

ske produkter opkræves som nævnt foruden ved forarbejdning også ved videresalg, dvs. ved en opkøbers salg til forarbejdningsvirksomheder eller til andre forhandlere. Det må efter min mening kunne lægges til grund, at import af korn til Frankrig i praksis må antages at svare til videresalg af indenlandsk korn. I praksis vil eksportøren være at sidestille med den indenlandske virksomhed, der har opkøbt korn hos producenten.

Hvad angår *anvendelsesområdet for afgiften* har både sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen gjort gældende, at der foreligger et særligt problem i det omfang, den franske afgift også omfatter afgift på produkter, der er afledt og forarbejdet af korn (herefter benævnt »følgeprodukter«). Det grundlæggende i problemet er, at afgiften på *importerede følgeprodukter* har til formål at udligne den afgiftsbyrde, der indirekte hviler på franske følgeprodukter grundet den afgift, der er betalt af det korn, der er medgået til produktionen af følgeprodukterne. Afgiften opkræves på importerede følgeprodukter, uden at tilsvarende indenlandske produkter direkte afgiftsbelægges, og afgiftserlæggelsen fra importørens side kan ikke anses for at være betaling for en ydelse, som denne har modtaget fra forvaltningens side. Under disse omstændigheder må afgiften på dette punkt også efter min mening anses for stridende mod forbuddet i traktatens artikel 9. De her drøftede regler har lighedspunkter med de regler, der var genstand for Domstolens dom af 31. maj 1979, Denkavit Loire mod den franske stat ved Toldvæsenet (sag 132/78, Sml. s. 1923). Domstolen udtalte i præmis 8:

»Det må dog fremhæves, at for at det kan antages, at afgiften på et importeret produkt er et led i et generelt, internt afgiftssystem og således ikke rammes af forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, skal den være pålagt et indenlandsk produkt og et tilsvarende importeret produkt med samme sats på samme stadium i omsætningen, og grundlaget for afgiftskravets stiftelse skal være det samme for de to produkter. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at afgiften på det importerede produkt skal udligne en afgift, der rammer et tilsvarende indenlandsk produkt — eller har været pålagt dette eller et produkt, som det er afledt af — på et fremstillings- eller afsætningsstadium, før det, på hvilket det importerede produkt afgiftsbelægges. Forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told ville miste ethvert indhold og enhver betydning, såfremt det ikke antoges, at en afgift opkrævet ved grænsen er en afgift med tilsvarende virkning, når det tilsvarende indenlandske produkt enten slet ikke afgiftsbelægges eller afgiftsbelægges på andre afsætningsstadier eller eventuelt på et andet grundlag, alene af den grund, at afgiften skal udligne en indenlandsk fiskal afgift på det samme produkt — helt bortset fra, at der ved den modsatte antagelse ikke ville blive taget hensyn til oprindelseslandets afgifter på det importerede produkt.«

7. Sagsøgerne i hovedsagen har endvidere gjort gældende, at den tilbagebetaling af afgift, der finder sted ved eksport af i hvert fald visse følgeprodukter, er i strid med bestemmelsen i traktatens artikel 96 om, at der ved udførsel af varer til en medlemsstats område ikke kan ydes godtgørelse for interne afgifter ud over det beløb, der har været pålagt dem direkte eller indirekte. Sagsøgerne i hovedsagen har til støtte for dette synspunkt bl.a. gjort gældende, at godtgørelsen ved eksporten er større end den afgift, som opkræves ved import af tilsvarende pro-

dukter. Det er klart, at dette argument ikke er direkte relevant for en anvendelse af forbuddet i artikel 96, der vedrører godtgørelse ved eksport for interne afgifter *ud over det beløb, der direkte eller indirekte har været pålagt de eksporterede produkter*. Argumentet kan derimod måske bruges som indirekte støtte for den opfattelse, at afgiftsgodtgørelsen ved eksport er i strid med artikel 96. Det må tilkomme den nationale dommer at afgøre, om det faktisk forholder sig således, at traktatens artikel 96 er overtrådt.

Det følger af det ovenstående, at forskellige aspekter i den franske afgiftsordning kan være i strid med traktatens artikel 9, 95 og 96. Det er dog vigtigt at understrege, at en konstatering af en sådan modstrid ikke indebærer, at afgiftsordningen som helhed er i strid med fællesskabsretten. En opkrævning af afgiften, der vedrører korn, der er produceret i Frankrig, og som videresælges og forarbejdes i dette land, berøres således ikke af de her omhandlede fællesskabsregler.

Betydningen af traktatens statsstøtteregler for den franske afgift

8. Den forelæggende ret stiller det spørgsmål, hvorvidt afgiften på grund af anvendelsen af provenuet og refusionsordningerne må anses for ulovlig statsstøtte efter traktatens artikel 92.

Det er indledningsvis vigtigt at fastslå, at traktatens artikel 92 ikke skaber rettigheder for private, som disse direkte kan gøre gældende for nationale domstole. Domstolen har senest fastslået dette i den ovenfor nævnte dom i de forenede sager C-78/90 — C-83/90, Société Commerciale de l'Ouest m.fl., hvor den bl.a. udtalte:

»Støtteordningers uforenelighed med fællesmarkedet er imidlertid ifølge Domstolens praksis hverken absolut eller ubetinget. Traktaten, der ved artikel 93 overlader den løbende undersøgelse og kontrollen med støtteordninger til Kommissionen, forudsætter, at konstateringen af en støtteordnings uforenelighed med fællesmarkedet skal ske under Domstolens kontrol og i henhold til en særlig procedure, hvis gennemførelse påhviler Kommissionen. Private kan således ikke, alene under påberåbelse af artikel 92, anfægte en støttes forenelighed med fællesskabsretten for de nationale retter eller nedlægge påstand om, at disse retter enten umiddelbart eller ved en mellemafgørelse skal fastslå en sådan uforenelighed (domme af 22.3.1977, sag 74/76, Iannelli, jf. ovenfor, og sag 78/76, Steinike, Sml. s. 595)« (præmis 33).

En eventuel materiel uforenelighed med artikel 92 kan dog sanktioneres af en national ret, hvis denne uforenelighed er fastslået af Kommissionen i overensstemmelse med dens beføjelser efter artikel 92 og 93. Det ligger fast, at Kommissionen ikke har truffet en sådan beslutning vedrørende de her relevante regler.

Den nationale ret kan efter Domstolens praksis endvidere kontrollere, om en national støtteordning, omfattet af artikel 92, er indført i overensstemmelse med kravet om anmeldelse til Kommissionen efter artikel 93, stk. 3, af *nye* støtteforanstaltninger [1]. En overtrædelse af artikel 93, stk. 3, kan gøres gældende af private for en national domstol.

Traktatens statsstøtteregler kan herefter alene have betydning for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, hvis den franske afgiftsordning helt eller delvis indeholder statsstøtte omfattet af artikel 92, og hvis den er blevet til under overtrædelse af reglerne i traktatens artikel 93, stk. 3.

Der foreligger ikke i sagen oplysninger om, hvorvidt den franske afgiftsordning, der oprindelig er indført i 1953 og senere ændret flere gange, før eller under den periode, der er relevant for afgørelsen af hovedsagen, har været anmeldt til Kommissionen efter reglerne i artikel 93.

Det er på dette grundlag principielt nødvendigt for Domstolen at udtale sig om, hvorvidt den franske afgiftsordning omfatter elementer af statsstøtte omfattet af artikel 92. Kommissionen og sagsøgerne i hovedsagen har gjort gældende, at afgiftsordningen indeholder støtteelementer, mens generaladvokat Mischo i sit forslag til afgørelse i Morvan-sagen kom til det modsatte resultat.

Jeg mener ikke, at den af Kommissionen fremførte meget kortfattede argumentation for dens opfattelse eller sagsøgernes synspunkter giver tilstrækkelig grundlag for at ændre den opfattelse, som generaladvokat Mischo gav udtryk for i sit forslag til afgørelse.

Der kan også i denne sammenhæng være grund til at nævne, at en konstatering af, at et eller flere elementer af den franske afgiftsordning måtte udgøre statsstøtte indført i strid med traktatens artikel 93, stk. 3, ikke ville betyde, at den franske afgiftsordning i sin helhed var i strid med fællesskabsretten.

Forslag til afgørelse

9. På baggrund af disse betragtninger skal jeg foreslå Domstolen at besvare de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal de grande instance de Pau på følgende måde:

1 — Jf. f.eks. Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-354/90, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires, Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, Sml. I, s. 5505.

»Fællesskabsretten skal fortolkes således, at den er til hinder for en afgift som den under hovedsagen omtvistede, i det omfang:

— Afgiften rammer et begrænset antal landbrugsprodukter i en lang periode, når afgiften derved kan tilskynde de erhvervsdrivende til at ændre deres produktions- eller forbrugsstruktur.

— Provenuet af afgiften helt eller delvis anvendes til betaling af udgifter, som udelukkende kommer de indenlandske producenter til gode.

— Afgiften opkræves på følgeprodukter, der importeres, mens tilsvarende indenlandske produkter ikke direkte er afgiftsbelagte.

— Den tilbagebetaling af afgift, der sker ved eksport af følgeprodukter, overstiger den afgift, disse direkte eller indirekte har været pålagt.

Der foreligger ikke holdepunkter for at antage, at en afgift, som den i den foreliggende sag omhandlede, er omfattet af EØF-traktatens artikel 92, og i øvrigt er en national domstol ikke beføjet til at træffe afgørelse vedrørende en påstand om, at en eksisterende statsstøtte, der ikke har været genstand for en beslutning fra Kommissionen, hvorved det pålægges den pågældende medlemsstat at ophæve eller ændre den, eller en ny støtte, der er indført i overensstemmelse med traktatens artikel 93, stk. 3, erklæres for uforenelige med fællesskabsretten.«