FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JOSEPH GAND FREMSAT DEN 21. MAJ 1969

Høje Ret.

Den anmodning om fortolkning af visse artikler i EØF-traktaten, som er indgivet af fredsdommeren for Antwerpens 2. kanton, er vigtig af mere end én grund. For de første fordi den er fremsat i en sag vedrørende den bidragspligt, som importører af rådiamanter er underkastet til fordel for Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, en bidragspligt, som gennemførtes ved belgiske love af 12. april 1960 og 28. juli 1962; den nationale dommer har, før han har anmodet Domstolen om hjælp, indgående efterprøvet det ofte diskuterede problem vedrørende forholdet mellem traktaten og en senere vedtaget lov og har løst det i overensstemmelse med Domstolens dom af 15. juli 1964, Costa mod ENEL (sag nr. 6/64, Samling af Domstolens Afgørelser 1954-64, s. 531). Dernæst vil Domstolen i anledning af et ganske. specielt tilfælde genfinde begreber, der allerede er blevet gjort til genstand for en temmelig omfattende retspraksis, såsom »afgifter med tilsvarende virkning« og »interne afgifter«, og det bliver Domstolens opgave at fastlægge grænserne for staternes rettigheder. Endelig skal det tilføjes, at de her diskuterede spørgsmål ikke er uden sammenhæng med dem, som Domstolen om kort tid skal undersøge i sagen 24/68 mellem Kommissionen og Den italienske Republik vedrørende den statistikafgift, som nævnte stat opkræver ved import og eksport.

I

Selv om de forelagte spørgsmål kun vedrører og kun kan vedrøre fortolkningen af fællesskabsretlige bestemmelser, i dette tilfælde traktatens artikler 9, 12, 13, 18 og 95, kan man kun forstå deres rækkevidde og give et dækkende svar, hvis man betragter dem i rammerne af den nationale sag, hvori de er blevet rejst. Dette er det første aspekt, som jeg straks vil behandle.

1. Ved lov af 12. april 1960 oprettedes i Belgien en Sociaal Fonds for diamantarbejdere, som svarede til de ordninger, der allerede eksisterede for andre grupper af arbejdstagere, og hvis opgaver omfatter finansiering, tildeling og udbetaling af sociale tillægsydelser til disse arbejdere. Ifølge lovens artikel 2, litra b) som ændret ved lov af 28. juli 1962 finansieres denne fond gennem bidrag fra alle importører af rådiamanter, og beløbet er fastsat til 1/3 % af værdien af de importerede rådiamanter. Samme artikels stk. 2 præciserer dog, at kongen kan bevilge undtagelse fra denne bidragspligt, når diamanternes værdi ikke overstiger 300 BF pr. karat, eller når diamanterne indføres fra Nederlandene inden for rammerne af handelsaftalen mellem den belgiske og den nederlandske diamantindustri.

Formålet med afgiften (eller bidraget, for at bruge det udtryk der benyttes i den belgiske lov) er således at sikre ydelser til diamantarbejderne, dvs. personer, der for fabrikanternes og de erhvervsdrivendes regning bearbejder diamanter; de pålægges handelsimportører, som samtidig kan udøve fremstillingsvirksomhed men ikke nødvendigvis gør dette, og som i alle tilfælde som importører betragtes som bidragspligtige i forhold til værdien af det importerede produkt. Den belgiske regering anfører i sine indlæg, at det »på grund af interne omstændigheder« hverken var muligt eller retfærdigt at pålægge arbejdsgiveren dette »bidrag til social sikring«, men at det havde været nødvendigt at beregne det i forhold til det importerede råmateriale. Det påhviler ikke mig at uddybe disse overvejelser: det kan uden tvivl udledes heraf, at nævnte industri udgør et lukket og særegent miljø med en sådan struktur, at den sociale lovgivning kun vanskeligt lader sig anvende derpå. Det er ligeledes gjort gældende, at importørerne, i det mindste indirekte, profiterer af diamantarbejdernes arbejde.

2. Repræsentanterne for parterne i hovedsagen har såvel i deres skriftlige indlæg som under retsmødet indgående gjort rede for betingelserne for lovens anvendelse og markedssituationen for diamanter i Belgien. Jeg skal uden at gå i detaljer erindre om, at Antwer-

pen ikke kun er sæde for en diamantindustri men desuden er et internationalt diamantmarked, hvor kursen for dette produkt fastsættes for hele verden. Hovedaftageren for Diamond Trading Co., distributionscentret De Beers, Antwerpen, modtager ligeledes rådiamanter andre steder fra, og især fra andre stater inden for Fællesskabet, der lige så lidt som Belgien er producenter. På Antwerpens marked forhandles det råmateriale, der er bestemt for den lokale industri, og denne industris produkter; dér sælges også store mængder af rå og slebne diamanter, der er bestemt for andre handelscentre. Som følge af en lang tradition er organisationen så fuldkommen, at man hos de derværende firmaer kan bestille rå eller slebne sten på grundlag af en detaljeret beskrivelse.

Det skal fremhæves, at Antwerpen især er et marked for industridiamanter. Sidstnævnte er i øvrigt kun en art rådiamanter, der er bestemt til denne særlige anvendelse, fordi de ikke er egnet til slibning og anvendelse i juveler, men hvis anvendelsesformål ofte først bestemmes efter flere sorteringer. Men selv om loven af 1962 fritager rådiamanter, hvis værdi ikke overstiger 300 BF pr. karat, for bidrag, kan de såkaldte industridiamanter udmærket have en højere værdi, altså pålægges afgiften, selv om de ikke bliver bearbejdet af diamantindustrien. Ligeledes ses det ikke bestridt, at der på almindelig måde også beregnes bidrag for diamanter (med undtagelse af »transitvarer« eller varer, som er blevet afvist ved import), der reeksporteres uslebne i uforandret tilstand.

3. Da flere erhvervsorganisationer og importører af rådiamanter mente, at den bidragspligt, der var indført ved loven af 28. juli 1962, i virkeligheden udgjorde en afgift med tilsvarende virkning som en told i betydningen af traktatens artikel 12, henvendte de sig ved udgangen af samme år til Kommissionen for at klage over, hvad der efter deres opfattelse udgjorde en undladelse fra den belgiske stats side af at opfylde sine forpligtelser.

   Efter først at have svaret, at de foretrak at udskyde enhver stillingtagen, indtil en retsinstans havde forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål herom, meddelte fællesskabsmyndighederne i 1967 de klagende, at den omstridte bidragspligt efter deres opfattelse ikke var omfattet af bestemmelserne i artikel 12.

Men samme myndigheder genoptog derefter spørgsmålet under en anden synsvinkel. Lovens artikel 2 a, stk. 2 tillader, som allerede forklaret, at diamanter, der importeres fra Nederlandene inden for rammerne af handelsaftalen mellem den belgiske og den nederlandske diamantindustri, fritages for afgiften. Kommissionen, der mener, at denne bestemmelse udgør en forskelsbehandling, der strider mod traktatens artikel 7, opfordrede den 29. februar 1968 inden for rammerne af artikel 169 den belgiske regering til at ændre sin lovgivning på dette punkt og foreslog det følgende alternativ:

— »enten fremtidig at tillægge import af rådiamanter fra alle medlemsstater fritagelse på samme betingelser, som gælder for Nederlandene;

— eller i modsat fald at opnæve den fritagelse, der er meddelt til fordel for Nederlandene«.

Valget af alternativets to muligheder indebar en stillingtagen til beskaffenheden af den omtvistede bidragspligt, som Domstolen genfinder i de af Kommissionen indgivne indlæg. Det skal tilføjes, at Kommissionen den 20. januar 1969, da den belgiske regering ikke havde afgivet bemærkninger, fremsatte den i artikel 169 nævnte begrundede udtalelse.

4. Samtidig med disse skridt på fællesskabsniveau blev der indledt en anden sag ved den kompetente belgiske ret, og de cirka 200 importører, der af Sociaal Fonds var indstævnet til betaling af bidrag, påberåbte sig traktatens bestemmelser til deres forsvar. Under disse omstændigheder udvalgte fredsdommeren for Antwerpens 2. kanton to typiske sager, nemlig sagerne Brachfeld (importør af rådiamanter) og Chougol (importør af industridiamanter), der er indført i Domstolens register under numrene 2/69 og 3/69, og med hensyn til hvilke fredsdommeren ved to enslydende kendelser af 24. december 1968 anmoder om Domstolens fortolkning af visse artikler i traktaten.

Sagen er den, at han anser det for nødvendigt for sagens afgørelse, at det efterprøves, hvorvidt det omtvistede bidrag er omfattet af et af de i EØF-traktaten, især artiklerne 9, 12 og 95, omhandlede begreber, told, afgift med tilsvarende virkning eller intern afgift, da det forhold, at det opkræves til fordel for en Sociaal Fonds, der i øvrigt er en offentlig myndighed, ifølge hans opfattelse ikke udelukker denne mulighed.

For at opnå en bestemmelse af disse forskellige begreber og fastlægge omfanget af hvert enkelt stiller den belgiske dommer en række spørgsmål, hele tiden meget præcise detaljerede men undertiden af forskellig interesse. Det er disse spørgsmål, seks ialt, hvoraf nogle deler sig i underspørgsmål, og som gengives i referatet af retsmødet, der nu skal undersøges. Det vil ske i lyset af de indlæg, der netop er afgivet, dog uden at det glemmes, at det, selv om Domstolens svar skal hjælpe til afgørelsen af hovedsagen, kun tilkommer Domstolen inden for rammerne af artikel 177 at fortolke fællesskabsbestemmelserne, men ikke at anvende disse på et enkelttilfælde og endnu mindre at udtale sig om en national retsforskrifts overensstemmelse med traktaten. Det påhviler fredsdommeren i Antwerpen at uddrage de elementer i Domstolens svar, der sætter ham i stand til at afgøre dette punkt.

II

A — Der spørges først ved *spørgsmål nr. 1,* vedrørende traktatens artikler 9, 12, 13, 18 og 95, om de i disse artikler eller i visse af dem nævnte toldafgifter eller afgifter med tilsvarende virkning må frembyde »alle kriterier for en fiskal afgift«, og dernæst, om disse toldbyrder eller afgifter kun er sådanne, som beriger eller aflaster statskassen, eller i almindelighed alle sådanne, som en medlemsstat pålægger i forbindelse med import uden hensyn til deres fiskale, administrative eller sociale formål.

Man ser straks årsagen til dette spørgsmål. Det omstridte »bidrag« — dette udtryk anvendes i den belgiske lov, der overhovedet ikke benytter ordet afgift eller skat — adskiller sig faktisk ved sin benævnelse og sit formål fra de klassiske typer af afgifter, der pålægges produkter. Det er et udslag af det temmelig almindelige moderne fænomen, der noget vagt kaldes »parafiskalitet«. Det drejer sig altså dernæst om at få oplyst, om den er omfattet af en af de nævnte artiklers anvendelsesområde, dog stadig uden at præcisere hvilken.

Det er vanskeligt og uden tvivl overflødigt at besvare spørgsmålets første del nøjagtigt. Selv om udtrykket afgift benyttes forskellige steder i traktaten og i protokollen vedrørende privilegier og immuniteter, er det ikke nødvendigvis med en entydig mening, og Domstolens svar af 25. februar 1969 i sagen Klomp (23/68, s. 21) kan på ingen måde, i modsætning til hvad der påstås af sagsøgeren i hovedsagen, overføres til nærværende sag; på den anden side henviser den forelæggende dommer til begrebet »fiskal afgift«, der har en præcis betydning i belgisk ret men måske en anden i de andre medlemsstaters retsordener.

Til gengæld kan der på spørgsmålets anden del gives et mere direkte og fyldestgørende svar, som antyder svaret på de følgende forespørgsler. Hvis staten — eller en af staten bemyndiget myndighed — opkræver bidrag eller afgifter ved import af varer, opstår der spørgsmål om disses forenelighed med traktaten. Det er ikke nødvendigt at undersøge, om de beriger statskassen eller tværtimod betales til en særlig fond, lige så lidt som bidrag eller afgifter kan undtages fra traktatens anvendelsesområde på grund af deres fiskale, sociale eller administrative formål (dog med undtagelse af afgifter for ydede tjenester, der skal vurderes strengt).

B — *Spørgsmålene 2, 3 og 4* vedrørende de samme artikler drejer sig om, hvorvidt det er afgiftens art eller dens virkning, der er afgørende, hvorvidt den tilsvarende virkning består i sammenfald med hensyn til afgiftens formål eller med hensyn til dens følger, og hvorvidt følgerne eventuelt skal vurderes på baggrund af de opkrævede beløb eller snarere på baggrund af indflydelsen på varernes frie bevægelighed. Det drejer sig med andre ord om at fastslå de afgørende elementer for traktatens vurdering af told, afgifter med tilsvarende virkning i betydningen af artiklerne 9, 12 og 13 og interne afgifter, der pålægges importerede varer, i betydningen af artikel 95.

Der må her sondres. For så vidt det for det første drejer sig om told, gælder traktatens artikler herom for alle afgifter, der betegnes som told inden for rammerne af de nationale retsforskrifter, herunder også told af fiskal karakter, der opkræves ved overskridelse af grænsen. Betegnelsen alene er tilstrækkelig, uden at der er grund til at undersøge denne tolds virkninger, som kan være forskellige fra tilfælde til tilfælde.

Ved siden af told nævner traktaten afgifter med tilsvarende virkning, som Domstolen flere gange har måttet tage stilling til siden sin dom af 14. december 1962 (Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab mod storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Belgien, forenede sager 2 og 3/62, Samling af Domstolens Afgørelser 1954—1964, s. 339). For øjeblikket skal kun erindres om de elementer i Domstolens retspraksis, der er af betydning for besvarelsen af de forelagte spørgsmål. Det følger heraf, at hverken betegnelsen, opkrævningsmåden eller det af staten ved afgiftens indførelse tilsigtede formål er afgørende; for at afgøre, om en afgift falder ind under denne kategori er det nødvendigt at tage hensyn til dens virkning med hensyn til traktatens *målsætninger,* især i forhold til varernes frie bevægelighed, og det er kun af ringe betydning, om alle virkninger af en told eller kun en enkelt af dem tilvejebringes, eller om andre væsentlige eller mindre vigtige formål forfølges.

Tilbage bliver de »interne afgifter«, som artikel 95, der omhandler dem, lader efterfølge af udtrykket »af nogen art«. Dette angiver, at heller ikke her er betegnelsen, opkrævningsmåden eller det af den offentlige magt tilsigtede formål afgørende faktorer.

C — Men disse angivelser udgør kun en første tilnærmelse til problemet. *Spørgsmålene 5, a og b* går ud på, om begrebet hindringer for vareudvekslingen altid forudsætter, at den opkrævede told har diskriminerende eller protektionistiske virkninger, og om hindringer for vareudvekslingen er utænkelige, hvis der ikke foreligger konkurrence med en national produktion.

Spørgsmålet er stillet med henblik på artiklerne 9 og 12 (dvs. afgifter med tilsvarende virkning); men det er heller ikke uden betydning for afgrænsningen af de i artikel 95 omhandlede interne afgifter, da artiklerne 12 og 13 på den ene side og 95 på den anden ikke kan anvendes samtidig på samme sagsforhold (dom af 16. juni 1966, Lütticke, 57/65, Samling af Domstolens Afgørelser 1965—1968, s. 199).

Først en terminologisk bemærkning: Kommissionen anfører vedrørende formuleringen af spørgsmålet, at artiklerne 9 og 12 ikke omtaler hindringer for vareudvekslingen, og at der under visse omstændigheder ifølge andre bestemmelser i traktaten kan opkræves bidrag eller afgifter på importerede varer, der bremser importen, selv om det kun er i ringe omfang. Bemærkningen er korrekt, men artiklerne, der ønskes fortolket, henhører dog under anden dels afsnit I, der bærer titlen: »Frie varebevægelser«, dvs. henviser til et princip og til hensigten hos traktatens ophavsmænd til at fjerne disse hindringer for vareudvekslingerne. Følgelig er det forelagte spørgsmåls to dele tæt sammenknyttet: hvis en afgift kun har tilsvarende virkning i betydningen af artikel 12 på den betingelse, at den har protektionistiske eller diskriminerende virkninger, falder en afgift, der pålægges et importeret produkt, som ikke har nogen konkurrent på nationalt plan, nødvendigvis uden for rammerne af denne artikel 12.

Man kan rejse det spørgsmål, om svaret ikke allerede er givet ved Domstolens dom i ovennævnte forenede sager 2 og 3/62, hvoraf følgende afsnit skal citeres:

»En afgift med tilsvarende virkning — uanset dens betegnelse eller opkrævningsmåde — (kan) . . . anses som en byrde, der pålægges ensidigt, enten ved import eller senere, specielt rammer en vare fra en anden medlemsstat *men ikke den tilsvarende nationale vare* og, idet den medfører en prisændring, har samme virkning på varernes frie bevægelighed som told«.

Denne opfattelse er udtrykt i næsten samme vendinger i dommen Waldemar Deutschmann af 8. juli 1965, 10/65 (Samling af Domstolens Afgørelser 1965—1968, s. 95), og i dommen i sagen Forbundsrepublikken Tyskland mod EØF-Kommissionen af 16. juni 1966, 52 og 55/65 (Samling af

Domstolens Afgørelser 1965—1968, s. 185). Den forekommer således meget forståelig, for så vidt som den diskriminerende virkning — »hvor svag den end kan være«, som det udtrykkes i de forenede sager 52 og 55/65 — er tilstrækkelig til at forlene afgiften på importerede produkter med en tilsvarende virkning som en told, men den er begrænset til det tilfælde, hvor der forefindes et tilsvarende nationalt produkt.

Jeg anser det imidlertid ikke for overflødigt i dag at uddybe og præcisere denne retspraksis og i givet fald korrigere den.

Det skal for det første bemærkes, at i de tilfælde, der gav anledning til de ovennævnte domme, befandt de importerede produkter sig altid i konkurrence med tilsvarende nationale produkter; inden for rammerne af det problem, der forelagdes Domstolen, var det tilstrækkeligt at konstatere afgiftens diskriminerende natur for at fastslå, at den havde en tilsvarende virkning som en told.

På den anden side har Domstolen stedse fastslået, at afgifters tilladelighed skal undersøges »i lyset af traktatens målsætninger«. Ifølge artikel 3 er disse imidlertid især:

a) Ophævelse, medlemsstaterne imellem, af told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning;

b) indførelse af en fælles toldtarif og af en fælles handelspolitik over for tredjelande;

c) gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes.

For at virkeliggøre disse mål foreskriver traktaten fjernelse af al told, og den sondrer ikke efter, hvorvidt de berørte produkter konkurrerer med nationale produkter eller ej. Ifølge artikel 17 anvendes bestemmelserne om fjernelsen af told på told af fiskal karakter. I samme ånd fastsætter traktaten afskaffelse af told ved udførsel. Det kan heraf udledes, at den ikke alene har haft til formål at afskaffe forskelsbehandlingen eller beskyttelsen af den indenlandske industri men at afskaffe enhver hindring for vareudvekslingen.

Dette begreb er da heller ikke ukendt i Domstolens retspraksis. Domstolen har uden tvivl først og fremmest støttet sig til begrebet forskelsbehandling og er, så snart en sådan var fastslået, gået ud fra, at der forelå en afgift med tilsvarende virkning, thi hvor ringe denne forskelsbehandling end måtte være, var den dog egnet til at forvride konkurrencen og hindre vareudvekslingen og stred således mod traktatens målsætninger. Men selv om forskelsbehandlingen faktisk oftest er kendetegnende for afgifter med tilsvarende virkning, følger det ikke nødvendigvis heraf, at den udgør betingelsen sine qua non for eksistensen af en sådan. Told opkræves pr. definition på varer, der føres over grænsen; men det er tilstrækkeligt til at begrunde et forbud mod den, at det fastslås, at den udgør en hindring for varernes frie bevægelighed. Det samme kriterium kan anvendes på afgifter, der, uden at besidde kendetegnet for told, dog ligesom denne medfører hindringer for denne frie bevægelighed men uden at være omfattet af den i traktatens artikel 95 omhandlede almindelige ordning vedrørende interne afgifter.

Men hvis man bliver stående ved dette kriterium for hindringen for vareudvekslingen, er der ingen grund til at sondre mellem afgiftsbelagte varer, hvortil der svarer lignende nationale produkter, og varer, der ikke møder en sådan konkurrence, thi det forhold, at visse varer ikke fremstilles i en medlemsstat, kan ikke berettige denne stat til inden for rammerne af artikel 12 at opkræve told ved indførsel af disse varer. Varernes frie bevægelighed, som traktatens anden del, afsnit I skal sikre, er en regel, der skal gælde på samme måde for alle produkter inden for Fællesskabet.

Måske vil man heroverfor anføre, at en så streng opfattelse af vareudvekslingens frihed strider mod realiteterne, og at en så lav afgift som det »bidrag«, der gav anledning til tvisten for fredsdommeren i Antwerpen, ikke *virkelig* kan udøve nogen indflydelse på handelsmarkedet. Men man må omhyggeligt undgå alt, hvad der kan åbne en breche i et system, der bygger på forbud mod told og afgifter med tilsvarende virkning. Dette er en fare, der allerede nævnes i Domstolens dom 2 og 3/62, og indførelsen af en særlig fond, der opretholdes gennem bidrag opkrævet ved im-

port, er et af de midler, som en stat især kunne fristes til at gribe til for at omgå bestemmelserne i traktatens artikler 9 og 12.

Sammenfattende mener jeg endelig, at der kan foreligge en hindring for varernes frie bevægelighed, selv om afgiften med tilsvarende virkning ikke har nogen diskriminatoriske eller protektionistiske virkninger, og selvom der ikke foreligger konkurrence med en national produktion. Denne løsning er imidlertid ikke indlysende; for det tilfælde, at Domstolen ikke skulle vælge den, vil jeg hurtigt tage stilling til visse punkter i Kommissionens indlæg, der i øvrigt går videre end det egentlige spørgsmål, som den belgiske dommer har forelagt Domstolen. Kommissionen, der ikke påberåber sig artiklerne 9 og 12 men artikel 95, anfører, at Domstolens retspraksis (især Domstolens domme 27/67 og 31/67 af 4. april 1968) tillader, at der pålægges varer fra andre medlemsstater, der ikke konkurrerer med lignende eller substituerbare varer, interne afgifter. Domstolen har truffet sådan afgørelse for afgifter, der opkræves inden for rammerne af lovgivningen om omsætningsafgifter; dvs. en almindelig afgift, der uden forskel pålægges alle slags varer, såvel indenlandske som importerede; Domstolen er da også gået ud fra, at en sådan afgift, når den opkræves ved indførsel, er bestemt til at placere alle slags varer, uden hensyn til deres oprindelse, i den samme skattemæssige situation, og at der ingen grund er til, at visse importerede produkter nyder godt af en priviligeret ordning, fordi de ikke møder indenlandske produkter, der skal beskyttes. Domstolen har imidlertid gjort det til en betingelse, at den for disse varer fastsatte takst forbliver inden for de almindelige rammer for den i betragtning kommende afgiftsordning.

Kommissionen anfører, idet den går ud fra denne opfattelse, at man heller ikke, på grundlag af traktaten, kan nægte en medlemsstat ret til at indføre *særlige* interne afgifter for varer, som ikke modsvares af nationale produkter. Med forbehold af, at afgiftssatsen i dette tilfælde ikke overstiger »summen af interne afgifter, der pålægges disse og andre varer« lader en priviligeret skattemæssig behandling af varer, der ikke modsvares af en intern produktion, sig lige så lidt retfærdiggøre i dette tilfælde som for den almindelige ordning vedrørende omsætningsafgifter.

Jeg skal heroverfor kun anføre, at sammenligningen forekommer diskutabel, for hvis afgiften er *særlig,* kan der pr. definition ikke være tale om at anbringe den omfattede vare i en situation, der kan sammenlignes med den, som andre varer befinder sig i, og selv om den indførte vare, der ikke konkurrerer med et nationalt produkt, ikke var underkastet afgiften, ville den dog ikke indtage en privilegeret stilling. Men som sagt ligger dette uden for de grænser, som den belgiske dommer har afstukket.

D — I den resterende del af spørgsmål 5 anstrenger fredsdommeren sig, idet han i rækkefølge sammenholder artikel 12 med andre artikler i traktaten, for at bringe klarhed over rækkevidden af artikel 12. Men de forskellige problemer, han forelægger for Domstolen, fremstilles undertiden en smule uklart og synes mindre direkte at vedrøre tvisten.

Han vender sig først mod artiklerne 9 og 18, idet han spørger Domstolen, om en ny afgift, der pålægges importen fra alle fremmede lande, altid er forbudt som stridende mod gennemførelsen af de i traktatens artikler 9 og 18 opstillede mål, dvs. oprettelsen af en fælles toldtarif for medlemsstaternes forbindelse med tredjelande og sænkningen af toldsatserne under det almindelige niveau, således at det er uden betydning, om en sådan afgift har en diskriminerende virkning eller ikke.

Kommissionen indskrænker sig til at bemærke — med rette — at artikel 18 kan betragtes som en programerklæring eller en fastslåen af et princip. Den vedrører den politik, der skal følges vedrørende størrelsen af de to satser, der anvendes på import fra tredjelande; den forudser indgåelsen af aftaler, der på grundlag af gensidighed tager sigte på en sænkning af toldsatserne under det almindelige niveau, som medlemsstaterne vil kunne påberåbe sig som følge af oprettelsen af en indbyrdes toldunion. På den anden side vedrører artikel 12, der her sammenlignes med artikel 18, udelukkende forholdene inden for Fællesskabet. Det er to forskellige områder.

Det er i hvert fald ikke helt klart, hvorvidt den afgift, der er forelagt den belgiske dommer, nødvendigvis strider mod artikel 18.

Fredsdommeren betragter dernæst artikel 37. Må sondringen i denne artikel mellem de monopoler, der medfører forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår, og dem, der ikke har en sådan virkning ligeledes foretages vedrørende de i artiklerne 9 og 12 omhandlede toldpålæg og afgifter?

Nøjagtigt således er det stillede spørgsmål, og jeg må sige, at jeg ikke nøjagtigt kan se dets omfang. Det synes i øvrigt at bygge på den antagelse, at artikel 37, — der, som Domstolen ved, ikke er ganske entydig — skelner mellem to slags monopoler, eftersom de har diskriminerende virkninger eller ej, medens den i øvrigt tilsigter en tilpasning af alle de nationale handelsmonopoler for ved overgangsperiodens udløb at udelukke enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere.

Dette kan kun besvares derhen, at det ikke synes muligt at udlede nogen slutning af denne artikel vedrørende fortolkningen af begrebet afgift med tilsvarende virkning.

Den forelæggende dommer vender sig dernæst mod artikel 95. Han spørger, om det i artiklerne 9 og 12 indeholdte forbud er af en mere absolut art end det, der indeholdes i artikel 95, og især, om det ikke skelner mellem, om de pågældende afgifter er højere end dem, der pålægges de udenlandske produkter, eller ikke.

Hvad skal man egentlig forstå ved et forbuds mere absolutte art? Som spørgsmålet er formuleret, synes det ikke at kunne afføde noget præcist svar. Det kan kun fastslås, at afgifter med tilsvarende virkning og interne afgifter har forskellige anvendelsesområder og ikke, især vedrørende enkelthederne og tidsfølgen for deres afskaffelse eller tilpasning, er underkastet samme ordning. Vedrørende det punkt, der især synes at optage dommeren i Antwerpen, skal det bemærkes, at afgiften med tilsvarende virkning er forbudt, allerede fordi den udgør en hindring for vareudvekslingen, den interne afgift derimod kun hvis og i det omfang den rammer importerede varer hårdere end nationale produkter.

Endelig, og her citerer jeg endnu en gang forelæggelseskendelsen, spørges der, om artikel 12 kan betragtes som et første skridt i retning af det i artiklerne 9, stk. 1 og 13 opstillede mål og som sådan tillægges en lige så almindelig betydning.

Artikel 12, der udtrykker en undladelsespligt, en stilstandsklausul, er mere et udgangspunkt end et første skridt; den forbereder faktisk den i artiklerne 9, stk. 1 og 13 forudsete afskaffelse af told og afgifter med tilsvarende virkning. Det kan i hvert fald tilføjes, at de i artikel 12 anvendte begreber må have samme betydning og rækkevidde som de tilsvarende begreber i artiklerne 9 og 13.

E — *Sjette og sidste spørgsmål.* Forelæggelseskendelsen fastslår, at tvisten indebærer den ejendommelighed, at importørerne af et råmateriale hævder at være forfordelt af deres egen regering, uden at de kan bevise, at en producent af et tilsvarende råmateriale er blevet begunstiget indenfor grænserne af den stat, der har gennemført den omstridte foranstaltning, fordi Belgiens jord ikke frembringer diamanter; men de kan føle sig forfordelte i forhold til deres konkurrenter i andre lande, der ikke er pålagt afgiften; i øvrigt bliver de belgiske diamantforarbejdere begunstiget i forhold til deres fagfæller i de andre medlemsstater, og det sker på bekostning af importørerne, som pålægges en del af de sociale omkostninger, som de førstnævnte selv burde bære.

På grundlag af disse konstateringer stiller fredsdommeren spørgsmålet, om der ved bedømmelsen af de i artiklerne 9 og 12 omhandlede hindringer for vareudvekslingen kun skal tages hensyn til ulempen for de andre medlemsstater eller disses statsborgere, eller om der skal tages hensyn til ulempen for alle statsborgere i Fællesskabet, herunder statsborgerne i den medlemsstat, der træffer den pågældende foranstaltning, selv om nævnte ulempe kun skyldes den øgede konkurrence, de er udsat for fra statsborgere i andre medlemsstater.

Jeg mener, at det er tilstrækkeligt at fastslå, at artiklerne 9 og 12 vedrører told eller afgifter med tilsvarende virkning, for så vidt disse udgør en hindring for varernes frie bevægelighed; hvis denne betingelse er opfyldt, er det underordnet, hvilket land inden for Fællesskabet de personer, der lider skade som følge af de således gennemførte foranstaltninger, tilhører.

Hvis jeg nu skal sammenfatte de svar, der kan gives på de forelagte spørgsmål, og hvis Domstolen mener, at de alle kræver et svar, er mine forslag i al korthed følgende:

Som told og afgifter i henhold til de anførte artikler i traktaten skal betragtes alle afgifter, som staten pålægger ved import af varer, uden at der er grund til at undersøge, om de beriger statskassen, eller om de har et fiskalt, socialt eller administrativt formål.

Som told skal betragtes afgifter, der betegnes som sådan inden for rammerne af de nationale lovgivninger, og afgifter med tilsvarende virkning kendetegnes ved deres indflydelse på varernes frie bevægelighed inden for det fælles marked.

Hindringer for vareudvekslingen som følge af afgifter med tilsvarende virkning kan forekomme, selv om der ikke foreligger konkurrence med en national produktion.

Hverken artikel 18 eller artikel 37 kan bidrage til fortolkningen af traktatens artikler 9 og 12.

Begge de sidstnævnte artikler fastsætter forbud mod en anden rækkevidde end det, der omhandles i artikel 95, og indeholder ikke de i denne opstillede sondringer vedrørende interne afgifter.

Artikel 12 er udgangspunktet for virkeliggørelsen af målsætningerne i artiklerne 9 og 13.

Endelig kommer det ved bedømmelsen af de af told eller afgifter med tilsvarende virkning forårsagede hindringer for varernes frie bevægelighed ikke an på statsborgerskabet for de personer, der lider skade som følge af disse foranstaltninger.