4. I overensstemmelse med betydningen i EØF-traktatens artikel 9 og 12 kan en afgift med tilsvarende virkning — uanset dens betegnelse eller opkrævningsmåde — 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.

   Dette begreb er på ingen måde en undtagelse fra den almindelige regel om forbud mod told men fremtræder som et supplement, der er nødvendigt, for at forbudet kan få virkning.

   Begrebet afgift med tilsvarende virkning, som hele tiden optræder sammen med begrebet told, viser, at det ikke blot er hensigten at forbyde de foranstaltninger, som åbenlyst fremstår som told i traditionel forstand, men også alle dem, der fremtræder under andre betegnelser eller indføres på andre måder, men som har de samme diskriminerende eller protektionistiske virkninger som told.

5. Når artikel 95, stk. 1 underforstået tillader afgifter på en importeret vare, gælder dette kun, for så vidt disse afgifter på samme måde pålægges de tilsvarende indenlandske varer. Denne artikels anvendelsesområde kan ikke strækkes så langt som til at muliggøre en hvilken som helst udligning mellem en fiskal byrde, der pålægges en importeret vare, og en anden art byrde, f.eks. en økonomisk, som hviler på den tilsvarende indenlandske vare.

6. Med henblik på løsningen af de problemer, som kan forekomme i en bestemt økonomisk sektor, ønskede medlemsstaterne at indføre nogle fællesskabsprocedurer for at undgå, at de nationale forvaltningsmyndigheder skulle foretage ensidige indgreb.

I de forenede sager 2 og 3/62

KOMMISSIONEN FOR DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKAB, repræsenteret af Hubert Ehring, juridisk rådgiver for de europæiske udøvende myndigheder, som befuldmægtiget, med valgt adresse hos Henri Manzanarès, sekretær ved de europæiske udøvende myndigheders juridiske tjeneste i Luxembourg, 2, place de Metz,

sagsøger,

mod

1. STORHERTUGØMMET LUXEMBOURG (Sag 2/62), repræsenteret af Jean Rettel, assisterende juridisk rådgiver ved udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, med valgt adresse i udenrigsministeriet i Luxembourg, 5, rue Notre-Dame,

2. KONGERIGET BELGIEN (Sag 3/62), repræsenteret af den stedfortrædende premierminister, udenrigsministeren. Som befuldmægtiget: Jacques Karelle, direktør i udenrigsministeriet, bistået af Marcel Verschelden, advokat ved appelretten i Bruxelles, med valgt adresse ved den belgiske ambassade i Luxembourg, 9, boulevard du Prince-Henri,

sagsøgte,

hvorved lovligheden af

1. forhøjelserne af den særlige afgift, som opkræves af Belgien og Luxembourg ved udstedelse af importlicenser for honningkager,

2. udvidelsen af denne afgift til honningkagelignende varer under position nr. 19.08 i den fælles toldtarif

bestrides, da disse foranstaltninger er truffet efter den 1. januar 1958,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten A. M. Donner, afdelingsformændene L. Delvaux og R. Rossi, dommerne O. Riese, Ch. L. Hammes, A. Trabucchi og R. Lecourt (referrerende),

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

Vedrørende sagens antagelse til realitetsbehandling

Sagsøgte, som gør gældende, at søgsmålene ikke kan antages til realitetsbehandling, bebrejder Kommissionen, at den har forhindret, at den omtvistede situation blev bragt i orden, ved uberettiget at kræve, at de påtalte foranstaltninger blev ophævet, før den tog stilling til de dispensationsansøgninger, som sagsøgte havde indgivet på grundlag af traktatens artikel 226 og en forordning udstedt den 4. april 1962 af Ministerrådet i medfør af artikel 235;

som følge af dens »magtmisbrug og overdrevne juristeri«, og da den ikke, som den havde pligt til, har truffet hasteafgørelse om begæringerne, har Kommissionen efter de sagsøgtes opfattelse mistet retten til at retsforfølge de sagsøgte for overtrædelse af traktaten;

Kommissionen, som i medfør af artikel 155 har pligt til at drage omsorg for gennemførelsen af traktatens bestemmelser, må ikke hindres i at udøve den væsentlige beføjelse, den har efter artikel 169 til at sikre, at bestemmelserne overholdes;

hvis man kunne forhindre anvendelsen af artikel 169 ved en ansøgning om tilladelse, ville denne artikel miste al sin virkning;

en begæring om fravigelse af traktatens almindelige bestemmelser, som i det foreliggende tilfælde i øvrigt er indgivet meget forsinket, kan ikke bevirke, at ensidige foranstaltninger, som er truffet i strid med de nævnte regler, bliver lovlige, og kan som følge heraf heller ikke med tilbagevirkende kraft legitimere den oprindelige overtrædelse;

de dispensationsprocedurer, der er benyttet i den foreliggende sag, og i hvilke udfaldet afhænger af Kommissionens bedømmelse, adskiller sig ved deres væsen og virkninger fra den advarselsprocedure, som Kommissionen råder over i kraft af artikel 169, og kan derfor på ingen måde lamme denne procedure;

uden at det er nødvendigt at undersøge, om Kommissionens eventuelle misbrug af sine beføjelser kan berøve den alle de midler, den har efter artikel 169, er det tilstrækkeligt at fastslå, at man i det foreliggende tilfælde hverken har bevist eller tilbudt at bevise et sådant misbrug;

det fremgår i øvrigt af forhandlingerne, at de sagsøgte har forsømt at give Kommissionen de oplysninger, der var nødvendige for en stillingtagen til deres ansøgninger;

i øvrigt har Kommissionens eventuelle fejl, som ville være at behandle under en selvstændig retssag, ingen indflydelse på søgsmålet om overtrædelse af traktaten, som er rettet mod nogle beslutninger, der endnu den dag i dag er gældende, og hvis lovlighed Domstolen har pligt til at efterprøve;

søgsmålene findes som følge heraf at kunne antages til realitetsbehandling.

Vedrørende realiteten

Der er i søgsmålene nedlagt påstand om, at forhøjelsen af særafgiften på honningkager, som er foretaget efter traktatens ikrafttræden, og udvidelsen af samme afgift til visse lignende varer erklæres ulovlig, idet den anses som en i artiklerne 9 og 12 forbudt afgift med tilsvarende virkning som told.

1. Afgifter med tilsvarende virkning som told

Efter artikel 9 er Fællesskabets grundlag en toldunion, som hviler på forbudet mod told og »alle afgifter med tilsvarende virkning«;

efter artikel 12 er det forbudt at indføre »ny told ved indførsel . . . eller afgifter med tilsvarende virkning« og at forhøje dem, der allerede er i kraft;

placeringen af disse artikler i indledningen til den del, der er forbeholdt »Fællesskabets grundlag«, artikel 9 i begyndelsen af afsnittet om »frie varebevægelser«, artikel 12 i indledningen til den afdeling, der er helliget »fjernelsen af tolden«, er tilstrækkelig til at tilkendegive de således udstedte forbuds væsentlige rolle.

disse forbuds styrke er af en sådan karakter, at man for at foregribe enhver mulig mangel ved deres virkeliggørelse har villet forhindre, at de bliver omgået ved forskelligartede toldmæssige og fiskale fremgangsmåder;

det nævnes således udtrykkeligt (artikel 17), at forbudene i artikel 9 også finder anvendelse på finanstoldsatser;

artikel 95, som såvel er placeret i den del af traktaten, der er helliget »Fællesskabets politik«, som i kapitlet om »fiskale bestemmelser« er bestemt til at udfylde de huller, som en fiskal foranstaltning ville kunne skabe i forbudene;

denne bestræbelse går så vidt som til at forbyde medlemsstaterne dels på nogen som helst måde at pålægge varer fra andre medlemsstater mere byrdefulde afgifter end deres egne, dels at pålægge disse medlemsstaters varer interne afgifter, som indirekte vil kunne »beskytte« deres nationale produkter;

det fremgår således af klarheden, bestemtheden og det manglende forbehold i artiklerne 9 og 12 samt af disse bestemmelsers og hele traktatens iboende logik, at forbudet mod ny told i forbindelse med principperne om frie varebevægelser er en grundlæggende regel, hvorfor mulige undtagelsesbestemmelser — som i øvrigt må undergives en snæver fortolkning — må være udformet klart;

begrebet »afgift med tilsvarende virkning« som told er på ingen måde en undtagelse fra den almindelige regel om forbud mod told men fremtræder som et supplement, der er nødvendigt, for at forbudet kan blive virkningsfuldt;

dette udtryk, som hele tiden optræder sammen med udtrykket »told«, viser, at det ikke blot er hensigten at forbyde de foranstaltninger, som åbenlyst fremstår som told i traditionel forstand, men også alle dem, der fremtræder under andre betegnelser eller indføres på andre måder, men som har de samme diskriminerende eller protektionistiske virkninger som told;

ved bedømmelsen af, om en afgift har tilsvarende virkning som told, må virkningen deraf betragtes ud fra de mål, man har sat sig i traktaten, særlig i den del, det afsnit og det kapitel, hvor artiklerne 9 og 12 er placeret, dvs. i forhold til de frie varebevægelser, og, endnu mere generelt, i forhold til de mål i artikel 3, som går ud på at forhindre, at konkurrencen fordrejes;

det er derfor underordnet, om alle toldens virkninger foreligger eller kun én af dem, eller om der ved siden af disse virkninger er tilstræbt andre hoved- eller biformål, når blot afgiften krænker de ovennævnte mål i traktaten, og ikke er en følge af en fællesskabsprocedure men af en ensidig beslutning;

det følger af alle disse momenter, at en afgift med tilsvarende virkning — uanset dens betegnelse eller opkrævningsmåde — i overensstemmelse med betydningen i artiklerne 9 og 12 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.

2. Anvendelse på det foreliggende tilfælde

Afgiften på honningkager, som er indført i Belgien ved kongelig resolution af 16. august 1957 og i Luxembourg ved storhertugelig resolution af 20. august 1957, fremtræder som en »særlig afgift ved import opkrævet ved udstedelse af importlicenser«;

lovligheden af denne afgift, som er indført efter underskrivelsen af traktaten, men før denne trådte i kraft, kan ikke drages i tvivl;

det kan derimod både afgiftsforhøjelserne efter den 1. januar 1958 og udvidelsen af den nævnte afgift til honningkagelignende varer under toldposition nr. 19.08 i den fælles toldtarif, som er foretaget ved resolutioner af henholdsvis 24. og 27. februar 1960 i de to lande;

disse forhøjelser, som er vedtaget ensidigt efter traktatens ikrafttræden, angår en »særafgift«, der opkræves ved og i anledning af import af de pågældende varer, og udelukkende pålægges disse varer på grund af importen deraf, lader formode, at der foreligger en forskelsbehandling og en beskyttelse, som er i strid med det grundlæggende princip om frie varebevægelser, der ville blive helt indholdsløst, hvis anvendelsen af sådanne fremgangsmåder blev almindeligt udbredt;

de sagsøgte bestrider det her angivne med den begrundelse, at traktatens artikel 95, stk. 1 tillader indførelsen af en sådan afgift, såfremt den udgør et modstykke til interne byrder, som hviler på den nationale produktion af hensyn til en uafhængig markedspolitik;

de betragter den omstridte afgift som en logisk følge af den støttepris, som de i kraft af de undtagelser, der er omhandlet i traktatens landbrugsbestemmelser, har indført til gavn for de nationale rugproducenter;

anvendelsen af artikel 95, som indleder kapitel 2 i traktatens tredje del om »fiskale bestemmelser«, kan imidlertid ikke udvides til at omfatte en hvilken som helst slags byrder;

i det foreliggende tilfælde synes den omtvistede afgift hverken ifølge sin form eller ifølge sit klart udtalte økonomiske formål at være en fiskal bestemmelse, som kan henføres under artikel 95;

denne artikels anvendelsesområde kan heller ikke strækkes så langt som til at muliggøre en hvilken som helst udligning mellem en fiskal byrde, der pålægges en importeret vare, og en anden art byrde, f. eks. en økonomisk, som hviler på den tilsvarende indenlandske vare;

hvis en sådan udligning var tilladt, kunne enhver stat i kraft af sin interne suverænitet på denne måde udligne de mest forskelligartede byrder på en hvilken som helst vare, og en sådan praksis ville gøre ubodelig skade på traktatens principper;

når traktatens artikel 95, stk. 1 underforstået tillader »afgifter« på en importeret vare, gælder dette kun, for så vidt disse afgifter på samme måde pålægges de tilsvarende indenlandske varer;

det skal endvidere bemærkes, at den omtvistede afgift i det foreliggende tilfælde ikke har til formål at udligne forskellen mellem de byrder, som på ulige vis hviler på indenlandske varer og importerede varer, men mellem selve priserne på disse varer;

de sagsøgte har nemlig erklæret, at den omtvistede afgift skulle »udligne forskellen mellem prisen på den udenlandske vare og prisen på den belgiske vare« (sagsøgtes svarskrift, s. 19);

de sagsøgte har endog ytret tvivl om, hvorvidt »det er foreneligt med traktatens ordning, at det inden for fællesmarkedet er muligt for producenterne i et land at erhverve råstof billigere end producenterne i en anden medlemsstat« (duplik, s. 29);

med dette ræsonnement fornægter de princippet om, at Fællesskabets virke skal indebære gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrejes (artikel 3, litra f);

det ville således føre til en absurd situation at godtage de sagsøgtes opfattelse, eftersom den medfører nøjagtigt det modsatte af, hvad man har villet opnå med traktaten;

det følger af artikel 38, stk. 2, at de afvigelser fra de fastsatte bestemmelser om oprettelsen af fællesmarkedet, som gælder for landbrugsområdet, er undtagelsesforanstaltninger, som skal fortolkes indskrænkende;

de må derfor ikke udvides, da man ellers risikerer, at undtagelsen bliver til hovedreglen, og at en stor del af de forarbejdede varer unddrager sig traktatens anvendelse;

den liste, der udgør bilag II, skal derfor betragtes som udtømmende, hvilket også bekræftes af artikel 38, stk. 3, andet punktum;

honningkager forekommer ikke blandt de varer, der er opregnet i bilag II, og er ikke tilføjet listen efter den fællesskabsretlige procedure, der er fastsat i artikel 38, stk. 3;

med henblik på løsningen af de problemer, som kan forekomme i en bestemt økonomisk sektor, ønskede medlemsstaterne at indføre nogle fællesskabsprocedurer for at undgå, at de nationale forvaltningsmyndigheder skulle foretage ensidige indgreb;

i det foreliggende tilfælde er forhøjelserne og udvidelsen af den omtvistede afgift imidlertid blevet vedtaget ensidigt;

det følger af det anførte, at den formodning om forskelsbehandling og beskyttelse, som er rejst mod de sagsøgte, ikke er blevet afsvækket;

de sagsøgte har i øvrigt indtil deres begæring af 8. november 1962 om genåbning af de mundtlige forhandlinger ikke bestridt, at deres markedspolitik »indirekte medfører en beskyttelse« (mundtligt indlæg fra den belgiske regering, s. 21), men det var efter deres opfattelse blot en bivirkning ved den omtvistede afgift og ikke dens karakteristiske virkning;

i den nævnte begæring af 8. november udtaler de sagsøgte sig imidlertid i modstrid med disse erklæringer og erkender, at de omtvistede særafgifter »uden tvivl er en hindring for de frie varebevægelser«;

endelig hat den belgiske regering, som i sin duplik (s. 13) giver Kommissionen skyld for at være »årsag til opretholdelsen af en overtrædelsestilstand, som sagsøgte har vist sig rede til at bringe til ophør«, i sin skrivelse af 27. november 1961 ikke benægtet »det kritisable i en ensidig foranstaltning«;

det følger af alle disse betragtninger, at den i Belgien og Luxembourg efter traktatens ikrafttræden forhøjede og udvidede »særlige afgift ved import« af honningkager i sig forener alle de elementer, der udgør en afgift med tilsvarende virkning som told i den betydning, som er forudsat i artiklerne 9 og 12;

det skal derfor statueres, at de beslutninger om forhøjelse og udvidelse af denne afgift, der er truffet efter den 1. januar 1958, udgør en overtrædelse af traktaten.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand:

1. **Spørgsmålene nr. 2 og 3/62 fra Kommissionen for Det europæiske Fællesskab mod storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Belgien kan antages til realitetsbehandling og har fornødent grundlag;**

2. **De af Luxembourg og Belgien vedtagne forhøjelser af den særlige afgift ved udstedelse af importlicenser for honningkager og den udvidelse af afgiften til honningkagelignende varer under toldposition nr. 19.08 i den fælles toldtarif, der er foretaget efter den 1. januar 1958, strider mod traktaten.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. december 1962.

På præsidentens vegne
L. Delvaux
Afdelingsformand

A. Van Houtte
Justitssekretær

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 30. OKTOBER 1962

Indhold

Indledning 348

Retlig bedømmelse 349

I — Vedrørende sagernes antagelse til realitetsbehandling 349

II — Vedrørende realiteten 350