FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO
fremsat den 11. juli 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

Denne sag vedrører et problem, som temmelig ofte dukker op i Domstolens praksis, nemlig skattelignende afgifter, der opkræves specielt med henblik på finansieringen af et offentligt organs institutionelle virksomhed.

Den omhandlede skat er en afgift, der opkræves af mineralolieprodukter på det tidspunkt, de bringes i omsætning på det franske marked. Afgiften blev indført af den franske regering ved to dekreter (dekret nr. 78-903 af 30.8.1978 og dekret nr. 78-1043 af 2.11.1978) for at udligne en lavere oliepris, der skyldtes et fald i dollarkursen (den på oliemarkedet anvendte afregningsvaluta), således at forbrugerpriserne for olieprodukter forblev uændret.

Jeg skal bemærke, at afgiften blev opkrævet uden forskel af indenlandske og importerede produkter. Yderligere blev der ifølge ordningen ikke sondret mellem indenlandske og importerede produkter for så vidt angår beregningsgrundlaget, afgiftssatsen og opkrævningsvilkårene i øvrigt.

Imidlertid skulle afgiften — netop i sin egenskab af skattelignende afgift — anvendes til et bestemt formål. Afgiftsprovenuet blev nemlig ved lov tillagt Agence pour les économies d'énergie (Agenturet for Energibesparende Foranstaltninger — herefter benævnt »Agenturet«), der er et offentligt organ med industriel og kommerciel status under energiministerens tilsyn. I henhold til de dengang gældende nationale regler skulle Agenturet anvende afgiftsprovenuet til at iværksætte energibesparende foranstaltninger samt til at sikre en mere rationel anvendelse af utilstrækkeligt udnyttede energikilder.

Da sagsøgerne i hovedsagen, et antal virksomheder som i Frankrig importerer og forhandler mineralolieprodukter, fandt, at den beskrevne afgiftsordning i flere henseender var ulovlig i henhold til såvel national ret som fællesskabsretten, anlagde de sag ved den kompetente retsinstans med påstand om tilbagebetaling af de indbetalte beløb. Efter domsafsigelsen i første instans blev sagen indbragt for Cour d'appel de Poitiers, som fandt det nødvendigt at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af spørgsmålet, om den omhandlede afgiftsordning var forenelig med en række traktatbestemmelser, herunder navnlig artikel 3, 5, 6, 12, 13 og 30, artikel 31, stk. 1, artikel 32, stk. 1, samt artikel 37, 92 og 95.

Ud over henvisningen til de relevante regler i den nationale rets præjudicielle spørgsmål, fremgår det tilstrækkelig klart, hvilke punkter retten ønsker afklaret. I virkeligheden skal det afgøres, om den skattelignende afgift er forenelig med fem forskellige regel-

* Originalsprog: italiensk.

sæt vedrørende henholdsvis Fællesskabets grundsætninger, foranstaltninger med tilsvarende virkning, afgifter med tilsvarende virkning og diskriminerende interne afgifter, handelsmonopoler samt endelig bestemmelser vedrørende offentlig støtte.

a) *Fællesskabets grundsætninger*

Jeg skal ikke opholde mig længe ved dette punkt, der ikke frembyder de store vanskeligheder. For det første er det klart, at såvel artikel 3, som fastsætter Fællesskabets grundlæggende handlingsprogram, som artikel 6, hvorefter medlemsstaterne skal samordne deres økonomiske politik, er programerklæringer, hvorfor bestemmelserne ikke skaber præcise, ubetingede forpligtelser for medlemsstaterne.

Der er således tale om regler, der ikke kan anvendes umiddelbart med henblik på reguleringen af et bestemt retsforhold.

Anvendelsen af artikel 5 frembyder næppe større vanskeligheder. Rent generelt kan bestemmelsen ikke anvendes umiddelbart[1] — efter min mening med urette, medmindre spørgsmålet uddybes yderligere, hvad jeg ikke finder hensigtsmæssigt. Jeg finder det nemlig i det mindste sandsynligt, at bestemmelsen, navnlig stk. 2, kan have selvstændig retsvirkning som grundlag for subjektive retsstillinger. I øvrigt er det under alle omstændigheder klart, at artikel 5 kun kan tillægges marginal betydning. I det fleste tilfælde vil en foranstaltning, der er uforenelig med artikel 5, stk. 2, være omfattet af en anden, mere specifik traktatbestemmelse. I så fald er det naturligvis særbestemmelsen, og ikke forbuddet efter artikel 5, stk. 2, der skal anvendes. Det er netop tilfældet i den foreliggende sag, idet traktaten indeholder specifikke bestemmelser, hvorefter det er muligt nøjagtigt at afgøre, om den omtvistede afgiftsordning er forenelig med traktaten.

Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt artikel 5 er umiddelbart anvendelig, mener jeg derfor, at bestemmelsen er uden betydning i den foreliggende sag.

b) *Foranstaltninger med tilsvarende virkning*

Sagsøgerne i hovedsagen og Kommissionen mener at kunne fastslå, at den omtvistede skattelignende afgift er i strid med traktatens artikel 30. Navnlig har Kommissionen, samtidig med at den udtrykkeligt erkender, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på afgiften som sådan, anført, at afgiften udgør en integrerende del af en prisfastsættelsesordning indført af administrationen, hvis bestanddele uden undtagelse er fastsat autoritativt af den franske regering. Set i denne sammenhæng må indførelsen af afgiften i det mindste antages at have hindret importen af de omhandlede produkter.

1 — Jf. Kommissionens svar på parlamentsspørgsmål nr. 1144/82 (EFT C 312, s. 23). For så vidt angår retspraksis henvises navnlig til dom af 24.10.1973 (sag 9/73, Schlüter, Sml. s. 1135, på s. 1162), som jeg imidlertid efter nærlæsning ikke finder afgørende for dette spørgsmål.

Det skal straks siges, at jeg af to grunde mener, at denne argumentation ikke kan tiltrædes. For det første på grund af forholdet mellem artikel 30 og andre traktatbestemmelser, herunder navnlig de bestemmelser, der særlig vedrører nationale foranstaltninger af fiskal art. For det andet på grund af indholdet af de argumenter, der er fremsat af Kommissionen og af sagsøgerne i hovedsagen.

Med hensyn til det første punkt skal jeg først minde om, at artikel 30, der er den grundlæggende regel for de frie varebevægelser, udgør en »lex generalis« i forhold til andre særlige bestemmelser, herunder navnlig bestemmelserne vedrørende skatteligningende afgifter og afgifter med tilsvarende virkning. I en dom af 22. marts 1977[2] har Domstolen udtalt:

»Hvor udstrakt anvendelsesområdet for artikel 30 end måtte være, omfatter det imidlertid ikke hindringer, som er omhandlet i andre særlige bestemmelser i traktaten; da retsvirkningerne af en anvendelse eller en krænkelse af disse forskellige bestemmelser skal fastlægges ud fra disse bestemmelsers eget formål inden for traktatens samlede målsætninger, kan disse virkninger være af forskellig art, hvilket gør det nødvendigt at sondre mellem bestemmelsernes forskellige anvendelsesområder, idet der dog tages forbehold for de tilfælde, som samtidig kan være omfattet af to eller flere fællesskabsretlige bestemmelser; de i traktatens artikel 9-16 og artikel 95 omhandlede hindringer af fiskal karakter eller med tilsvarende virkning er ikke omfattet af forbuddet i artikel 30.«

2 — Sag 74/76, Ianelli mod Meroni, Sml. s. 557, præmis 9.

Dommens ordlyd, der til stadighed er blevet bekræftet af senere domme, er helt entydig. Domstolen fastslår, at artikel 30 skal anvendes *alternativt* på reglerne om afgifter med tilsvarende virkning og på diskriminerende interne afgifter. Når de i traktaten fastsatte betingelser er opfyldt, er det derfor de regler, som jeg netop har henvist til, der finder anvendelse, og ikke bestemmelsen vedrørende foranstaltninger med tilsvarende virkning.

Det er rigtigt, at Domstolen i dom af 11. december 1990 (sag C-47/88, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 4509) overvejede, om en intern afgift, der ikke er i strid med artikel 95, under særlige omstændigheder også kan bedømmes på grundlag artikel 30. Det forhold, der er genstand for dommen, er imidlertid kendetegnet ved to præcise elementer. For det første var den pågældende afgift ikke omfattet af forbuddet efter artikel 95, idet der ikke fandtes nogen indenlandsk produktion, som svarede til det afgiftspligtige, importerede produkt eller påførte dette konkurrence. For det andet skulle det ud fra disse forudsætninger afgøres, om afgiften under alle omstændigheder var så høj, at den hindrede de frie varebevægelser inden for Fællesskabet. Det er imidlertid min opfattelse, at denne retspraksis ikke kan udvides til andre tilfælde end det i denne sag omhandlede.

Navnlig såfremt der — som i den foreliggende sag — findes et indenlandsk produkt, der svarer til eller konkurrerer med det afgiftspligtige, importerede produkt, skal det alene afgøres, om afgiften indebærer en forskelsbehandling. Spørgsmålet om, hvorvidt afgiften i sig selv er lovlig, skal således afgøres udelukkende på grundlag af artikel 95 (eller eventuelt artikel 9 og 12, som jeg senere skal gøre rede for) og ikke på grundlag af artikel 30. I modsat fald vil anvendelsesområdet for sidstnævnte bestemmelse blive

udvidet i urimelig grad, idet bestemmelsen ændres til en passepartout-regel uden sammenhæng med traktatens systematiske opbygning, da traktatens artikel 95 ff. under hensyntagen til medlemsstaternes suverænitet på skatte- og afgiftsområdet indeholder *særlige* bestemmelser for nationale foranstaltninger på skatte- og afgiftsområdet.

I denne forbindelse skal jeg end ikke forsøge at skjule min forbløffelse over den tendens, Domstolen har givet udtryk for i dommen i sagen Kommissionen mod Danmark, for så vidt som den overvejede muligheden af at anvende artikel 30 uden så meget som at tage stilling til, om artikel 9 og 12 eventuelt kunne have betydning, eftersom der i dette tilfælde var tale om økonomiske byrder, der belastede importen. Under alle omstændigheder mener jeg imidlertid, at ud over den usædvanlige situation, der dannede grundlag for ovennævnte dom, kan artikel 30 ikke antages at være subsidiær i forhold til traktatens fiskale bestemmelser.

For så vidt angår den foreliggende sag skal det understreges, at både Kommissionen og sagsøgerne i hovedsagen har anført, at den anfægtede, skattelignende afgift er omfattet af såvel *artikel 9 og 12* som *artikel 95*.

Jeg mener, at dette synspunkt — som jeg principielt finder begrundet — er tilstrækkeligt til at udelukke, at der kan tages stilling til afgiften på grundlag af den generelle bestemmelse i traktatens artikel 30.

Men selv om man ikke kan tilslutte sig disse principielle betragtninger, findes der som allerede nævnt en anden begrundelse for ikke at anvende artikel 30 i det foreliggende tilfælde. For at belyse grundene bedst muligt, finder jeg det hensigtsmæssigt at se nærmere på navnlig Kommissionens argumenter. I sit indlæg har Kommissionen fremlagt oplysninger vedrørende prisfastsættelsesordningen for olieprodukter, som belyser situationen før og efter indførelsen af den anfægtede afgift. Det fremgår af disse oplysninger, at »overtagelsesprisen ab raffinaderi«, som udgør grundelementet ved fastsættelsen af den endelige pris, blev nedsat med et beløb svarende til selve afgiftens størrelse.

Det bemærkes yderligere, at således som det fremgår af selve de dekreter, hvorved afgiften indførtes, udgjorde denne nedsættelse af »overtagelsesprisen ab raffinaderi« blot en tilpasning som følge af nedsættelsen af bruttoprisen, som igen skyldtes faldet i dollarkursen. På trods heraf udviklede den af de franske myndigheder fastsatte pris sig »i modsat retning« af verdensmarkedsprisen for olieprodukter. Som oplyst under retsforhandlingerne skyldes dette modsætningsforhold, at operatørerne på de internationale markeder, der ikke er undergivet prisfastsættelsesordninger, som følge af gunstige konjunkturer, foretrak uændrede salgspriser for olieprodukterne (ved at forhøje fortjenstmargenen) frem for at overvælte faldet i bruttoprisen, som følge af den svingende dollarkurs, på salgspriserne.

Dette sammenfald af omstændigheder havde den uheldige bivirkning at skabe store vanskeligheder for importørerne på det franske marked. De blev nemlig stillet over for uændrede købspriser på de internationale mar-

keder (mens overtagelsesprisen ab raffinaderi på det franske hjemmemarked — som ovenfor anført — var blevet nedsat for at tage hensyn til faldet i dollarkursen), og samtidig blev deres fortjenstmargen formindsket af den omtvistede, skattelignende afgift. I en sådan situation var det derfor umuligt for importørerne at sælge med fortjeneste til den af den franske regering fastsatte pris, hvorfor de måtte beskære deres import drastisk.

Ud fra denne komplicerede baggrund for de faktiske omstændigheder (som det påhviler den nationale ret at tage endelig stilling til), mener jeg ikke, at det kan udledes, at den omhandlede afgift er uforenelig med artikel 30. Hvad man har bebrejdet den franske regering, er nemlig, at den fastsatte prisen for olieprodukter på så lavt et niveau, at det ikke længere var rentabelt at importere. Selv om den endelige pris i den relevante periode rent faktisk var så lav, at den var utilstrækkelig til at sikre en rentabel import, skyldtes dette tilsyneladende udelukkende regeringens beslutning om at nedsætte overtagelsesprisen for at tage hensyn til faldet i dollarkursen. Det er nemlig den grund, der blev anført i de af de franske myndigheder udstedte dekreter, og der er under sagen intet anført til støtte for den antagelse, at den nedsatte overtagelsespris var begrundet i andre forhold, eller at nedsættelsen under alle omstændigheder stod i et urimeligt forhold til det skete udsving i valutakursen.

Med hensyn til regeringens samtidige beslutning om at indføre den skattelignende afgift, er der tale om en foranstaltning, som er ret almindelig under konjunkturer af denne art. Snarere end at lade nedsættelsen af købsprisen medføre en forhøjelse af forhandlernes fortjenstmargen eller lade nedsættelsen komme forbrugerne til gode, foretrak regeringen at lade skattevæsenet indrage den besparelse, der var opnået som følge af nedsættelsen af selve købsprisen. Set ud fra dette synspunkt, som støttes på det under retsforhandlingerne oplyste, kan jeg dårligt se, hvorledes det af importørerne lidte tab kan tillægges den franske regering. Afgiften belastede i virkeligheden importørerne i samme omfang som de virksomheder, som købte olieprodukterne på hjemmemarkedet. Det, der reelt stillede importørerne ringere, var ikke afgiften, men det forhold, at de var henvist til at købe produkterne på de internationale markeder, hvor olieselskaberne trods faldet i dollarkursen ikke havde nedsat den frie salgspris.

Efter min opfattelse kan der udledes to ting af disse betragtninger. For det første mener jeg ikke, at det på grundlag af de foreliggende omstændigheder må antages, at den franske regerings prisindgreb udgjorde en indførselsrestriktion, idet indgrebet blot havde til formål at udligne udsvingene i dollarkursen. Såfremt det alligevel måtte forholde sig således, kan det for det andet under ingen omstændigheder antages, at den skattelignende afgift, der er genstand for det præjudicielle spørgsmål, er uforenelig med artikel 30. Det er nemlig ikke afgiften som sådan, der eventuelt kunne have påvirket importen, men derimod beslutningen om samtidig at nedsætte overtagelsesprisen for olieprodukterne. At det forholder sig således, fremgår af, at hvis regeringen samtidig med indførelsen af afgiften havde besluttet ikke at nedsætte den af myndighederne fastsatte pris eller endog havde forhøjet den, ville importørerne ikke have haft vanskeligheder på det franske marked. Heraf følger, at det var beslutningen om at nedsætte over-

tagelsesprisen, som eventuelt hindrede importen, og som i givet fald bør prøves i lyset af artikel 30. Men selv om man når til det resultat, at nedsættelsen af overtagelsesprisen er en foranstaltning med tilsvarende virkning, er det uden betydning for så vidt angår den anden beslutning vedrørende indførelsen af afgiften. Selv om den franske regering med andre ord ifølge artikel 30 var forpligtet til ikke at nedsætte priserne i det foreliggende tilfælde, men derimod til at opretholde dem på et for importørerne rentabelt niveau, var importørerne, selv om de kunne handle på betingelser, der i højere grad tilgodeså deres interesser, *under alle omstændigheder forpligtet til at betale afgiften, og de kunne således ikke fremsætte krav om tilbagebetaling.*

For så vidt angår dette punkt mener jeg herefter at kunne drage følgende konklusioner. Ét af to: Enten havde den omtvistede afgift af grunde, jeg senere skal vende tilbage til, ikke den påkrævede neutrale virkning i forhold til importen, og i så fald skal dette forhold ikke behandles på grundlag af artikel 30, men udelukkende på grundlag af de andre særlig relevante traktatbestemmelser (artikel 9 og 12 eller artikel 95), eller den skattelignende afgift var fuldstændig neutral, og det af importørerne påståede lidte tab skal i så fald ikke bedømmes på grundlag af afgiften som sådan, men i forhold til regeringens konkrete beslutning om at nedsætte overtagelsesprisen (snarere end at opretholde den eller forhøje den). Som allerede anført falder sidstnævnte hypotese dog uden for rammerne af den foreliggende sag, der udelukkende vedrører tilbagebetaling af afgiften, der anses for retsstridig, og ikke prisordningen for olieprodukter.

c) *Afgifter med tilsvarende virkning som told og diskriminerende interne afgifter*

Spørgsmålet om, hvorvidt den omhandlede afgift er forenelig med fællesskabsretten, skal således afgøres på grundlag af artikel 9 og 12 eller artikel 95.

Jeg skal erindre om, at afgiften uden forskel belaster såvel det indenlandske som det indførte produkt. *Umiddelbart* opfylder afgiften derfor ikke betingelserne for at kunne betegnes enten som afgift med tilsvarende virkning som told eller som diskriminerende, intern afgift. For at sikre, at traktatbestemmelserne vedrørende de frie varebevægelser fuldt ud virker efter hensigten, er det imidlertid som bekendt nødvendigt ikke blot at undersøge selve ordningen om indførelse af afgiften, men også at se på, hvad afgiftsprovenuet skal anvendes til. De skattelignende afgifter anvendes nemlig til at finansiere virksomheden af visse offentlige eller halvoffentlige organer, som herefter ofte udøver aktiviteter, som på én eller anden måde kommer det indenlandske produkt, som er belastet med afgiften, til gode.

Det kan i så fald tænkes, at den byrde, der faktisk belaster det indenlandske produkt, helt udlignes, eller at byrden i det mindste er lavere end den, der belaster indførte produkter. Det er netop denne konkurrenceforvridning og omlægning af samhandelen, som omhandles i artikel 9 og 12 eller artikel 95.

Domstolen har først og fremmest fastslået, at det for at bestemme en afgift i forhold til traktaten er nødvendigt at se på, hvad afgiftsprovenuet skal anvendes til, for under begrebet afgift med tilsvarende virkning som

told at kunne henføre afgifter, som ifølge medlemsstaterne udgør en del af et internt afgiftssystem, der ud fra samme kriterier omfatter såvel indenlandske som indførte produkter, og som derfor kun kan bedømmes i lyset af artikel 95. Allerede i Capolongo-dommen [3] måtte Domstolen således fastslå:

»Ved fortolkningen af begrebet 'afgift der har tilsvarende virkning som indførselstold', kan der være tale om at tage hensyn til de opkrævede afgifters anvendelsesformål; når en sådan afgift eller et sådant bidrag udelukkende er bestemt til at finansiere aktiviteter, som særlig de indenlandske produkter har fordel af, kan dette bevirke, at det almindelige bidrag, der opkræves efter samme kriterier af det importerede og det indenlandske produkt, alligevel for den ene part udgør en egentlig tillægsafgift, mens det for den anden part i virkeligheden udgør modydelsen for fordele eller støtte, som denne har modtaget.

Et bidrag, der er led i et almindeligt, internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske og importerede produkter efter samme kriterier, kan derfor alligevel udgøre en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, når dette bidrag udelukkende er bestemt til at finansiere sådanne aktiviteter, som særlig er til fordel for det pågældende indenlandske produkt.«

Baggrunden for denne praksis angives klart i det forslag til afgørelse, som min fremragende forgænger generaladvokat Trabucchi fremsatte i den senere IGAV-sag [4], hvor han vedrørende en skattelignende afgift, der skulle finansiere Ente nazionale per la cellulosa e per la carta's aktiviteter, udtalte følgende:

»Den omstændighed, at det ud over det formelle grundlag er nødvendigt at have en realistisk opfattelse af erhvervslivet med henblik på at sikre, at retten bedst muligt bringes i overensstemmelse med virkeligheden, og at traktatens mål derved forfølges så effektivt som muligt, berettiger i dette velafgrænsede tilfælde, at man unddrager en afgift fra artikel 95's anvendelsesområde, hvor den ud fra en rent formel betragtning hører hjemme, og anbringer den under artikel 13, som af hensyn til afgiftens faktiske natur er bedre egnet til at regulere den inden for den særlige ordning, som den er et væsentligt led i.«

Denne tendens i retspraksis er senere blevet bekræftet i en række afgørelser, hvoraf jeg blot skal nævne dommene i følgende sager: Steinike & Weinlig [5], Cucchi [6], Interzuccheri [7] og Kortmann [8].

Samme tendens blev herefter bekræftet også for så vidt angår navnlig anvendelsen af artikel 95. I dommen i sagen Kommissionen mod Italien [9] fastslog Domstolen således:

»Der kan dog ved fortolkningen af begrebet 'interne afgifter' i artikel 95's forstand være grund til at tage hensyn til anvendelsen af afgiftens provenu. Når provenuet af en så-

3 — Dom af 19.6.1973, sag 77/72, Sml. s. 611, præmis 13 og 14.

4 — Dom af 18.6.1975, sag 94/74, Sml. s. 699; forslag til afgørelse s. 716 (s. 719).

5 — Dom af 22.3.1977, sag 78/76, Sml. s. 595.

6 — Dom af 25.5.1977, sag 77/76, Sml. s. 987.

7 — Dom af 25.5.1977, sag 105/76, Sml. s. 1029.

8 — Dom af 28.1.1981, sag 32/80, Sml. s. 251.

9 — Dom af 21.5.1980, sag 73/79, Sml. s. 1533, præmis 15.

dan afgift er bestemt til at betale aktiviteter, som særligt begunstiger de beskattede nationale produkter, kan følgen heraf nemlig være, at den efter de samme kriterier opkrævede ydelse alligevel er en diskriminerende afgift i det omfang, den fiskale byrde, der påhviler de nationale produkter, neutraliseres ved de fordele, som afgiften tjener til at finansiere, mens den byrde, der påhviler de importerede produkter, udgør en nettobyrde.«

Jeg skal imidlertid erindre om, at i henhold til en lige så fast praksis, kan bestemmelserne vedrørende diskriminerende interne afgifter og bestemmelserne vedrørende afgifter med tilsvarende virkning som told ikke anvendes kumulativt, jf. Domstolens dom i IGAV-sagen [10]:

»Inden for traktatens system kan én og samme afgift ikke samtidig henhøre under de to nævnte grupper, idet de i artikel 13, stk. 2, omhandlede afgifter simpelt hen skal afskaffes, mens artikel 95 for anvendelsen af interne afgifter kun foreskriver ophævelse af enhver form for forskelsbehandling, direkte eller indirekte, mellem en medlemsstats indenlandske varer og varer fra andre medlemsstater.«

Der må således fastlægges et kriterium til sondring mellem disse to tilfælde. For så vidt angår skatteligningende afgifter beror *forskelsbehandlingen* på følgende kriterium, som Domstolen har sammenfattet i en udtalelse, hvorefter »en afgift, som udelukkende er beregnet på at finansiere aktiviteter, som særligt er til gunst for den afgiftsbelagte, indenlandske vare, må anses for en afgift med tilsvarende virkning som told«. Disse kriterier er blevet uddybet i Cucchi- [11] og Interzuccheri-dommene [12], hvori Domstolen fastslog,

»at en afgift, der indgår i et almindeligt, indenlandsk afgiftssystem, som rammer såvel indenlandske som indførte varer efter samme kriterier, kun kan udgøre en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold på betingelse af, at den udelukkende er beregnet til at finansiere aktiviteter, som særlig er til gunst for den beskattede, indenlandske vare, at der foreligger identitet mellem den beskattede vare og den begunstigede, indenlandske vare, og at de afgifter, som hviler på den indenlandske vare, udlignes fuldstændigt«.

Trods visse forskelle mellem dommene fremgår det klart, hvad der er den afgørende forskel mellem afgifter med tilsvarende virkning som told og diskriminerende, interne afgifter, nemlig, om den afgift, der belaster det indenlandske produkt, helt eller delvis udlignes som følge af det formål, afgiftsprovenuet anvendes til, hvilket derimod ikke er tilfældet for det indførte produkts vedkommende.

Det er således nødvendigt at tage stilling til dette faktiske spørgsmål, hvilket påhviler den nationale ret. Denne skal i det foreliggende tilfælde undersøge, om og i hvilket omfang de af Agenturet udøvede aktiviteter har ført til, at de franske olieselskaber har fået tildelt midler af samme størrelsesorden som den af dem betalte afgift.

10 — Ovennævnte dom af 18.6.1975, præmis 13.

11 — Ovennævnte dom af 25.5.1977, præmis 19.

12 — Ovennævnte dom af 25.5.1977, præmis 12.

Under hensyntagen til det samlede afgiftsprovenu for den relevante periode skal man derfor sammenligne indtægterne ved omsætningen af de indenlandske olieprodukter med de fordele, de virksomheder, som har afsat de indenlandske produkter, har opnået som følge af de foranstaltninger, som Agenturet har truffet til fordel for disse virksomheder.

Hvis disse fordele *fuldt ud* udligner den byrde, der belaster det indenlandske produkt, når det bringes i omsætning, må det heraf udledes, at den afgift, som belaster det indførte produkt, er en afgift med tilsvarende virkning som told. Hvis fordelene derimod kun udligner en del af den byrde, der belaster det indenlandske produkt, må det heraf udledes, at den pågældende ordning skaber en afgiftsmæssig forskelsbehandling, der er i strid med artikel 95. Sidstnævnte situation opstår efter al sandsynlighed, såfremt afgiftsprovenuet ikke udelukkende skal anvendes til fordel for det afgiftsbelastede, indenlandske produkt, og såfremt der derfor ikke består identitet mellem det afgiftsbelastede, indenlandske produkt og det indenlandske produkt, som drager fordel af de foranstaltninger, der finansieres af afgiftsprovenuet. En sådan situation forelå netop i IGAV-sagen [13], hvori den af Ente nazionale per la cellulosa e per la carta udbetalte støtte — som klart påvist af generaladvokat Trabucchi — skulle komme en række virksomheder af bestemte kategorier til gode, herunder også virksomheder, som den pågældende, skattelignende afgift ikke belastede.

Endelig er det klart, at i sidstnævnte situation er den af importørerne erlagte afgift ikke retsstridig som sådan, men udelukkende *i det omfang*, den indebærer en forskelsbehandling, dvs. at den er højere end den nettobyrde, der belaster det indenlandske produkt. I så fald påhviler det den nationale ret at afgøre *i hvilket omfang* importørerne kan kræve tilbagebetaling af de indbetalte beløb.

d) *Artikel 37*

Med hensyn til anvendelsen af artikel 37 skal jeg først fremhæve, at der på det for sagen relevante tidspunkt eksisterede et monopol for import og afsætning af olieprodukter. Kommissionen har imidlertid med rette anført, at den anfægtede afgiftsordning på ingen måde var knyttet til dette monopol. Dels udgjorde ordningen nemlig ikke et led i monopolsystemet, dels kunne ordningen — som det ofte er tilfældet — fungere også uden monopol.

Efter min mening kan den omhandlede afgift ikke anses for en betingelse, der særlig er knyttet til udøvelsen af enerettigheder i henhold til et nationalt monopol (jf. dom af 13.3.1979, sag 91/78, Hansen, Sml. s. 935, præmis 8), og det er derfor ikke muligt at anvende artikel 37 i den foreliggende sag.

e) *Statsstøtte*

Den nationale ret har endelig anmodet Domstolen om at afgøre, om den omtvistede afgift er forenelig med fællesskabsreglerne vedrørende statsstøtte.

13 — Ovennævnte dom af 18.6.1975, navnlig s. 720.

Jeg skal ganske kort bemærke, at ifølge Domstolens faste praksis, der går helt tilbage til en dom af 15. juli 1964 (sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531, org. ref.: Rec. s. 1141) er artikel 93, stk. 3, sidste pkt., den eneste bestemmelse vedrørende støtteordninger, som er umiddelbart anvendelig. Ifølge bestemmelsen må medlemsstaterne ikke gennemføre støtteforanstaltninger, før fællesskabsinstitutionerne har konstateret, at de er forenelige med fællesmarkedet, og har afgivet en erklæring herom.

Det vil sige, at det ikke for den nationale ret kan påberåbes, at støtten er uforenelig med fællesskabsretten, fordi den er i strid med artikel 92 (vurdering der er forbeholdt fællesskabsinstitutionerne, først og fremmest Kommissionen), men udelukkende, at støtten *ikke* er *forskriftsmæssigt gennemført*, idet den er i strid med artikel 93, stk. 3 (eller med en beslutning, som Kommissionen har truffet med hjemmel i artikel 93, stk. 2, og hvorved den erklærer støtten uforenelig med fællesskabsretten).

Når dette er fastslået, skal det imidlertid understreges, at genstanden for den foreliggende sag er en skattelignende afgift og ikke den støtte, Agenturet yder i kraft af afgiftsprovenuet. Selv om støtten var blevet udbetalt i strid med forskrifterne, ville det imidlertid være uden betydning for lovligheden af afgiften som sådan. Afgiften skulle således under alle omstændigheder erlægges, og de skattepligtige virksomheder kan under ingen omstændigheder ad rettens vej kræve, at afgiften tilbagebetales.

Konklusion

Jeg skal herefter foreslå Domstolen at besvare den nationale rets præjudicielle spørgsmål således:

»1) Traktatens artikel 3, 5, 6, 30, 37 og 92 er ikke til hinder for, at der opkræves en skattelignende afgift som den, der er genstand for den foreliggende sag.

2) For at afgøre, om en skattelignende afgift, der på samme vilkår opkræves af såvel indenlandsk fremstillede som indførte produkter, er forenelig med reglerne om afgifter med tilsvarende virkning og diskriminerende interne afgifter, skal den nationale ret tage hensyn til, hvad afgiftsprovenuet anvendes til. Hvis afgiftsprovenuet anvendes til at finansiere foranstaltninger, som konkret kommer de afgiftspligtige, indenlandsk fremstillede produkter til gode, således at den byrde, der belaster disse produkter som følge af opkrævningen af afgiften fuldt ud udlignes, må afgiften betegnes som 'afgift med tilsvarende virkning som told', jf. traktatens artikel 9 og 12. Hvis provenuet anvendes til at finansiere foranstaltninger, som også konkret kommer andre produkter end de afgiftspligtige, indenlandsk fremstillede til gode, således at den byrde, der belaster de indenlandsk fremstillede produkter som følge af opkrævningen af afgiften, kun delvis udlignes, må afgiften betegnes som en diskriminerende, intern afgift, jf. traktatens artikel 95.«