FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT H. MAYRAS FREMSAT DEN 26. SEPTEMBER 1973 [1]

Høje Ret,

De spørgsmål, som præsidenten for Tribunalet i Triest har forelagt Dem i medfør af artikel 177 i Traktaten for Det europæiske økonomiske Fællesskab, vil uden tvivl bringe Dem til at bekræfte en allerede fast retspraksis.

De faktiske forhold er følgende:

Virksomheden Fratelli Variola måtte, efter først i 1965, derefter i 1967, at have importeret partier med korn først fra Argentina, derefter fra Canada, betale toldmyndighederne i havnen i Triest visse beløb dels i form af en afgift »for administrative tjenester«, dels i form af en »statistikafgift«, samt endelig en losningsafgift. Dette selskab henvendte sig til præsidenten for Tribunalet i Triest ved et søgsmål med forenklet procedure, hvori man anmodede ham om at dømme toldvæsenet til at tilbagebetale de beløb, som selskabet havde betalt på denne måde, under henvisning til, at disse afgifter efter selskabets mening var afgifter med tilsvarende virkning som told, hvis opkrævning er forbudt i artiklerne 18 og 20 i forordning nr. 19/62 om den gradvise oprettelse af en fælles markedsordning for korn og ved artiklerne 18 og 21 i Rådets forordning nr. 120/67, der fastsatte den endelige ordning, der endnu er gældende på landbrugsområdet.

Den italienske dommer, som således har fået forelagt sagen, har fundet at måtte anmode Dem om at besvare flere spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten, dels vedrørende losningsafgiftens karakter set i forhold til begrebet afgift med tilsvarende virkning som told, sådan som dette fremgår af forordningerne nr. 19/62 og nr. 120/67, dels om disse bestemmelsers forrang for de interne retsregler, hvorved den italienske stat har opfyldt de forpligtelser, som disse forordninger pålægger den, og dels om de rettigheder, som det sagsøgende firma i hovedsagen umiddelbart vil kunne påberåbe sig over for den nationale domstol i medfør af de nævnte forordninger.

I — Den omstændighed, at præsidenten for Tribunalet i Triest har gjort brug af den mulighed, som artikel 177 i Romtraktaten giver ham, i en sag med forenklet procedure, skaber på ingen måde tvivl om anvendelsen af denne bestemmelse i Traktaten. De har allerede fastslået, at en national dommers forelæggelse af præjudicielle spørgsmål vil kunne antages til realitetsbehandling, selv om det sker under en sag med forenklet procedure, kun støttet på sagsøgerens fremstilling og endog selv om modparten ikke er blevet hørt forinden. De har udtalt, at det blot skal konstateres, at den nationale dommer »udøver *domsmyndighed*«, og at han har anset en fortolkning af fællesskabsretten for nødvendig for at kunne træffe sin afgørelse uden at Domstolen behøver at undersøge stadiet i den sag, hvori spørgsmålet stilles (sag nr. 43/71, Politi, dom af 14. december 1971, Rec. 1971, s. 1048).

De har bekræftet denne løsning i sag nr. 84/71 (Marimex/Den italienske Republiks finansministerium).

Med andre ord: brugen af artikel 177 indebærer ikke, at et spørgsmål om fortolkning af fællesskabsretten skal være genstand for en tvist mellem parter for en national ret, men kun at et spørgsmål af denne art bliver bragt op for en sådan ret. Deres kompetence til at træffe afgørelse angående den foreliggende begæring om fortolkning kan således ikke bestrides.

II — Præsidenten for Tribunalet i Triest har med rette afstået fra at spørge Dem

1 — Oversat fra fransk.

om karakteren af statistikafgiften og af afgiften for administrative tjenester, idet De i dommene af 1. juli 1969 (sag nr. 24/68, Rec. 1969, s. 193) og af 18. november 1970 (sag nr. 8/70, Rec. 1970, s. 961) allerede har fastslået, at disse afgifter har karakter af afgifter med tilsvarende virkning som told, og at deres anvendelse følgelig strider såvel mod Romtraktaten som mod forordningerne om de fælles landbrugsmarkedsordninger.

Til gengæld anmoder han om, at De udtaler Dem om arten af losningsafgiften, der er opkrævet i forbindelse med importen til Italien af varer, der kommer ad søvejen fra andre medlemsstater i Fællesskabet samt fra tredjelande.

Denne afgift blev oprettet ved artikel 27 i den italienske lov nr. 82 af 9. februar 1963. Dens størrelse er for såvidt angår korn fastsat til 30 lire pr. metrisk ton.

Vi mærker os, at losningsafgiften i det foreliggende tilfælde er opkrævet for import af korn fra tredjeland. De fællesskabsbestemmelser, der kommer til anvendelse er således artikel 20, stk. 1 i forordning nr. 19/62 for den første af de pågældende indførsler, og artikel 18, stk. 2 i forordning nr. 120/67 for den anden indførsel.

Det første spørgsmål, som De skal besvare, er, om begrebet »afgift med tilsvarende virkning«, der forekommer i disse retsregler, har den samme rækkevidde som i artiklerne 9 og følgende i Romtraktaten.

Deres retspraksis er i så henseende nøjagtig og fast. Selv en ringe økonomisk forpligtelse, der pålægges ensidigt, hvad den end måtte kaldes og uanset måden for dens opkrævning, og som rammer varer, nationale eller udenlandske, af den grund at de passerer grænsen, udgør, har De fastslået, en afgift med tilsvarende virkning som told i henhold til artiklerne 9, 12, 13 og 16 i EØF-traktaten, endog selv om den ikke pålægges til statens fordel, og selv om den ikke har nogen diskriminerende eller beskyttende virkning, og selv om det ramte produkt ikke konkurrerer med et nationalt produkt:

— domme af 1. juli 1969, sag nr. 24/68 — Kommissionen/Den italienske Republik — angående statistikafgiften, de forenede sager nr. 2 og 3/69 — Diamantarbejdernes Socialfond — (Rec. 1969, ss. 201, 222 og 223); en tilsvarende definition findes i dommene af 18. november 1970, sag nr. 8/70 — Kommissionen/Den italienske Republik — (Rec. 1970, s. 965), angående afgiften for administrative tjenester, og af 14. december 1972, sag nr. 29/72 — Marimex — (Rec. 1972, s. 319), angående den italienske afgift for sanitær kontrol.

For det andet har de fastslået, at begrebet afgift med tilsvarende virkning i bestemmelserne i forordningerne om den fælles ordning af markederne for landbrugsvarer, der forbyder opkrævningen af sådanne afgifter ved import af produkter fra medlemsstater eller fra tredjelande, har den samme rækkevidde som i artiklerne 9 og følgende i Rom-traktaten (dom af 14. december 1971, allerede citeret, sag nr. 43/71, Politi, Rec. 1971, s. 1049).

De vil således kunne svare bekræftende på det først stillede spørgsmål.

III — Det drejer sig herefter om at undersøge, hvorvidt afgiften opkrævet i anledning af losningen i en italiensk havn af varer fra udlandet og ikke af nationale produkter udgør en afgift med tilsvarende virkning som told i den i Traktaten og i de pågældende forordninger forudsatte betydning.

De har i den henseende præciseret, at en afgift, der opkræves i anledning af varebevægelser inden for Fællesskabet eller fra tredjelande, ikke nødvendigvis er en afgift med tilsvarende virkning, såfremt den udgør en modydelse for en bestemt tjeneste, der virkelig er ydet.

Således vil losningsafgiften kun kunne anses for forenelig med fællesskabsbestemmelserne, såfremt den udgør en modydelse for en tjeneste, der faktisk er ydet af administrationen. Men desuden er det i henhold til Deres retspraksis nødvendigt, at den med den administra-

tive indgriben forbundne tjenesteydelse for de varer, der rammes af afgiften, udgør en konkret, nøjagtig og målelig fordel.

Ydermere bør der være et bestemt og rimeligt forhold mellem den pålagte afgift og den merværdi, der tilføres disse varer. Uden at komme ind på den af Kommissionen foreslåede noget teoretiske sondring mellem tilfælde, hvor den administrative ydelse er den egentlige *årsag* til afgiften, og tilfælde, hvor den ganske enkelt er hensigten med denne *påligning* af afgiften, er det efter vor mening tilstrækkeligt at fastlå, at provenuet af losningsafgiften anvendes til havneanlæg og til financiering af vedligeholdelsesarbejder, men at den, netop på grund af dette meget almindelige formål, ikke kan udgøre en konkret og målelig fordel. I hvert fald angår den fordel, som kommer importørerne tilgode i form af gode italienske havneanlæg, samtlige erhvervsfolk, herunder dem der handler med nationale produkter, og ikke bare dem som importerer produkter fra udlandet.

For så vidt angår det faktum, at afgiftssatsen er af meget ringe betydning, vil dette efter vor mening ikke være nok til at komme uden om det principielle forbud. Hvis De i sådanne sager tillader undtagelser begrundet i det større eller mindre afgiftsbeløb, vil De blive tvunget ud i skøn, der i øvrigt er subjektive, og som fjerner Dem fra Deres opgave, der alene er at fortolke fællesskabsretten.

IV — Vi kommer nu til de spørgsmål fra præsidenten for Tribunalet i Triest, som vedrører den *umiddelbare* og *øjeblikkelige* anvendelse i medlemsstaternes retsorden af de omhandlede bestemmelser i forordningerne nr. 19/62 og 120/67. Det fremgår klart af selve ordlyden af artikel 189 i Rom-traktaten at fællesskabsforordningerne som sådanne er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat; i øvrigt er disse forordninger på grund af deres art og deres funktion i fællesskabsrettens retskildesystem egnede til at skabe rettigheder for private, som de nationale retter er forpligtet til at anerkende og beskytte. Og de træder i kraft ved selve offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende* på den dato, som de selv fastsætter, eller i mangel heraf til det tidspunkt, der er fastsat i Traktaten.

Bestemmelser, der fastsættes af Rådet eller af Kommissionen behandler ganske vist ikke altid hele det omhandlede emne ved udtømmende og detaljerede bestemmelser. Det ligger således i sagens natur, at medlemsstaterne anmodes om i visse tilfælde selv at udstede visse rene gennemførelsesbestemmelser, f.eks. ved at udpege de nationale myndigheder, der er kompetente i forbindelse med ordningen af landbrugsmarkederne.

Dette var i øvrigt tilfældet ved artikel 23 i forordning nr. 19, som forudsatte indgriben med nationale foranstaltninger, der skulle gøre det muligt at anvende bestemmelserne i denne forordning effektivt.

Derimod er det fastslået, at medlemsstaterne ikke har bemyndigelse til at træffe nogen foranstaltning, lovgivning indbefattet, der ikke kun tager sigte på at udfylde fællesskabsbestemmelsen, men også på at ændre, ja eventuelt at modvirke den. I realiteten gør forordningernes umiddelbare virkning det helt overflødigt med en ren gengivelse af deres bestemmelser i interne retsregler.

Teknikken med »reproduktion« af fællesskabsretten ved interne retsakter og ligeledes fremgangsmåden med »reception« af fællesskabsretten i den nationale retsorden er således ikke blot unyttig, men, som De har fastslået, skadelig, idet brugen af disse fremgangsmåder fører til en uklarhed såvel om den juridiske karakter af de bestemmelser, der anvendes, som om datoen for deres ikrafttræden. Det er dette, De har udtrykt yderst klart i Deres dom af 7. februar 1973 (sag nr. 39/72, Kommissionen/Den italienske Republik), hvori man særlig erindrer om, at alle gennemførelsesbestemmelser, som kunne have til følge at hindre fællesskabsforordningernes umiddelbare virkning og således true deres samtidige og ensartede anvendelse i hele Fællesskabet,

er i strid med Traktaten. Den fremgangsmåde, hvorefter den nationale lovgiver gengiver fællesskabsregler, vil heller ikke kunne fritage de nationale dommere fra forpligtelsen til at anvende fællesskabsretten, idet de dog, såfremt de anser det for nødvendigt, kan gøre brug af Domstolens fortolkning. Dette er også en af konsekvenserne af det princip, der ofte er blevet bekræftet, og ifølge hvilken fællesskabsrettens bindende virkning ikke vil kunne variere fra en stat til en anden i kraft af — endog yngre — nationale love uden at true virkeliggørelsen af Traktatens mål. I realiteten indebærer overdragelser fra medlemsstaterne af en del af deres kompetence til fællesskabsorganerne en begrænsning af deres suveræne rettigheder, mod hvilken en senere ensidig retsakt, uforenelig med selve fællesskabsbegrebet, ikke vil kunne have gyldighed (dom af 15. juli 1964, sag nr. 6/64, Costa/Enel, Rec. 1964, s. 1159).

På basis af disse principper vil det således være rigtigt at svare præsidenten for Tribunalet i Triest således: artikel 20, stk. 1 i forordning nr. 19 og artikel 18, stk. 2 i forordning nr. 120/67, der er forordningsbestemmelser i den i Traktatens artikel 189 forudsatte betydning og som sådanne fuldt og umiddelbart anvendelige i den forstand, at deres ikrafttræden ikke er afhængig, hverken af en senere vedtagelse af fællesskabsretlige gennemførelsesbestemmelser, eller, i det foreliggende tilfælde, af interne retlige dispositioner, har pålagt hver enkelt af medlemsstaterne en forpligtelse til ikke længere at opkræve told eller afgifter med tilsvarende virkning og skaber hermed tilsvarende en ret til fordel for private til ikke at betale sådanne afgifter.

V — Af de samme grunde må der svares benægtende på spørgsmålet om, hvorvidt den dato, fra hvilken private opnår rettigheder i medfør af fællesskabsbestemmelser, der er umiddelbart anvendelige, vil kunne ændres ved en intern lovgivningsdisposition.

Selv om forordning nr. 19/62 har opstillet et principielt forbud mod at opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told på import fra tredjelande — en foranstaltning der fik virkning den 30. juli 1962, den dato der blev definitivt fastsat i forordning nr. 49 vedrørende ikrafttrædelsen af afgiftsordningen — og selv om dette forbud fremover er blevet opretholdt uafbrudt ved forordningen af 1967, har den italienske regering, som De ved, først med virkning fra den 1. august 1971 afskaffet visse afgifter med tilsvarende virkning, der dengang var gældende i det italienske retssystem. Spørgsmålet opstod i øvrigt i sag nr. 84/71 angående den lov, der ophævede statistikafgiften og afgiften for administrative tjenester. Denne forsinkede ophævelse kunne imidlertid ikke på nogen måde hindre den øjeblikkelige anvendelse i Italien som i de andre medlemslande af bestemmelserne i de pågældende forordninger. På samme måde vil undladelsen af at ophæve den bestemmelse, der har indført losningsafgiften, ikke kunne udgøre nogen hindring for fællesskabsrettens forrang.

I virkeligheden blev den italienske lovgivning uanvendelig på grund af dens uforenelighed med fællesskabsretten fra det øjeblik, da de pågældende forordninger trådte i kraft, og vi deler helt Kommissionens opfattelse i så henseende, at selv om en udtrykkelig ophævelse af interne retsregler vil kunne synes nyttig, ja endog ønskelig ud fra et retssikkerhedssynspunkt, så vil det i alle tilfælde kun kunne dreje sig om en simpel formalitet uden nogen retsvirkning.

Vi konkluderer til slut, at De kender for ret:

1. begrebet »afgift med tilsvarende virkning« i artikel 20, stk. 1 i forordning nr. 19, artikel 18, stk. 2 samt artikel 21, stk. 1 i forordning nr. 120/67 har samme betydning som i artiklerne 9 og følgende i Rom-traktaten;

2. en afgift, der er pålagt ved national lov, og som udelukkende rammer importerede varer alene på grundlag af, at de losses i indenlandske havne, udgør en afgift med tilsvarende virkning som told i den i de nævnte bestemmelser forudsatte betydning;

3. bestemmelserne i forordningerne nr. 19/62 og 120/67 gælder umiddelbart og skaber subjektive rettigheder for private, som de nationale retter skal beskytte;

4. de subjektive rettigheder, der successivt er opstået ved bestemmelserne i forordning nr. 19, og derefter i forordning nr. 120/67, består fortsat uden på noget tidspunkt at have været afbrudt;

5. de pågældende fællesskabsbestemmelsers umiddelbare anvendelighed hindrer anvendelsen af enhver — selv yngre — national lovgivningsbestemmelse, der er uforenelig med disse forordninger;

6. alle foranstaltninger, der måtte blive truffet på nationalt niveau i konkurrence med fællesskabsbestemmelserne, er uden virkning, selv om de ikke har anden betydning end en simpel gengivelse af bestemmelserne.