FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT WALTER VAN GERVEN
fremsat den 11. april 1989 *

Høje Domstol.

1. Kommissionen har i nærværende sag nedlagt påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik ved at debitere de erhvervsdrivende udgifterne ved den kontrol og de administrative foranstaltninger, der foretages i en del af grænseovergangstoldstedernes normale åbningstider, har tilsidesat dels sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikler 9 og 12, dels de bestemmelser i de gældende EØF-forordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik og i visse aftaler, der er indgået mellem Fællesskabet og visse tredjelande, som forbyder afgifter med tilsvarende virkning som told, samt artikel 5 i Rådets direktiv 83/643/EØF [1].

2. Kommissionens søgsmål er rettet mod to bestemmelser i italiensk lovgivning vedrørende det italienske toldvæsens gennemførelse af kontrol og formaliteter. Den første af disse bestemmelser er artikel 11 i italiensk præsidentdekret nr. 43 af 23. januar 1973 [2]. I nævnte artikel 11 [3] bestemmes, at åbningstiderne på toldkontorerne ved landegrænserne, ..., når trafikmængden berettiger dertil, skal holdes åbne, således at det bliver muligt at foretage kontrol og formaliteter for færdsel med transportmidler og for gods, der ikke transporteres under en toldforsendelsesordning, fra mandag til fredag i mindst 10 timer uden afbrydelse (og lørdag i mindst 6 timer uden afbrydelse). Toldekspeditioner, der gennemføres i den del af toldkontorernes åbningstid, der ligger uden for statens ansattes sædvanlige arbejdstid [4], sker imidlertid mod opkrævning af et vederlag, der svarer til omkostningerne ved tjenesteydelsen, og det er dette forhold, Kommissionen har kritiseret. Den anden bestemmelse, Kommissionen har kritiseret, findes i artikel 15 i førnævnte dekret nr. 254, hvori det mere generelt er bestemt, at kontrol og formaliteter som omhandlet i dekretet, der gennemføres i toldkontorernes åbningstid uden for statens ansattes normale arbejdstid, foretages mod betaling af omkostningerne ved tjenesteydelsen.

De omtvistede italienske bestemmelser har delvis til formål at gennemføre direktiv

* Originalsprog: nederlandsk.

1 — Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne, EFT 1983 L 359, s. 8, som ændret ved Rådets direktiv 87/53/EØF af 15. december 1986, EFT 1987 L 24, s. 33.

2 — En toldlovsbekendtgørelse.

3 — Som ændret ved artikel 1, stk. 2, i præsidentdekret nr. 254 af 8. maj 1985.

4 — Ifølge Kommissionens udtalelser, som den italienske regerings repræsentant har bekræftet i retsmødet, er denne arbejdstid 6 timer daglig mandag til lørdag.

83/643/EØF i italiensk ret. Nævnte direktiv finder anvendelse på fysisk kontrol og administrative formaliteter, der kan være til gene for godstransport mellem medlemsstaterne, jfr. direktivets artikel 1. Ifølge direktivets artikel 5 skal medlemsstaterne opfylde forskellige mindstekrav vedrørende grænseovergangsstedernes åbningstider[5]. I artikel 5, stk. 1, hedder det således:

»1. Medlemsstaterne foranlediger at

a) grænseovergangsstederne holdes åbne når trafikmængden berettiger dertil, således at det, undtagen i tilfælde af færdselsforbud, bliver muligt:

— for køretøjer, som ikke medfører last, eller som befordrer gods under en toldforsendelsesordning, at passere grænsen i alle døgnets 24 timer med de dertil svarende kontrolforanstaltninger og formaliteter, undtagen hvis grænsekontrol er nødvendig for at hindre sygdomsudbredelse;

— at foretage kontrol og formaliteter for færdsel med transportmidler og for gods, der ikke transporteres under en toldforsendelsesordning fra mandag til fredag i mindst 10 timer uden afbrydelse og lørdag i mindst 6 timer uden afbrydelse, medmindre disse dage er officielle fri- og helligdage.«

5 — Direktivet indeholder ingen definition af ordene »grænseovergangssteder« og »toldsteder«.

Indledende bemærkning

3. Meget forvirring undgås, hvis man holder in mente, at Kommissionen *ikke* har anlagt nærværende sag, fordi Italien har undladt at gennemføre direktiv 83/643/EØF i italiensk ret. Nærværende søgsmål er derimod (som anført ovenfor under 1) rettet mod overvæltningen på de erhvervsdrivende af omkostningerne i forbindelse med toldkontrollen. Kommissionen har derfor kun meget subsidiært til støtte for sin påstand påberåbt sig direktiv 83/643/EØF, der faktisk ikke indeholder bestemmelser om opkrævning af vederlag for udført fortoldning[6]. Kommissionen gør derimod gældende, at opkrævning af sådant vederlag strider mod forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som indførsels- og udførselstold, hvilket forbud bl. a. findes i EØF-Traktatens artikler 9 og 12, i visse forordninger om fælles markedsordninger inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik[7] og i en række »præferenceaftaler«, som Fællesskabet har afsluttet med forskellige tredjelande[8]. Den af Kommissionen kritiserede italienske lovgivning skal derfor vurderes i lyset af dette forbud.

6 — Undtagen på én bestemmelse heri, nemlig i bestemmelsen i artikel 5, stk. 4, hvorefter der i undtagelsestilfælde kan kræves betaling for tjenesteydelsen. Jfr. herom i det følgende under 14.

7 — Kommissionen har som eksempel henvist til forordning (EØF) nr. 805/68 af 27. juni 1968, som ændret ved forordning (EØF) nr. 425/77 (EFT 1977 L 61, s. 1).

8 — Kommissionen har som eksempel nævnt den overenskomst, som Fællesskaberne den 1. juni 1973 har afsluttet med Kongeriget Norge (EFT 1973 L 171, s. 1).

Den usikkerhed, jeg her hentyder til, har sin forklaring i, at de påklagede italienske lovbestemmelser indgår i et præsidentdekret, hvis formål var at gennemføre direktiv 83/643/EØF. Dette har medført, at parternes argumentation under skriftsvekslingen i det væsentlige har drejet sig om anvendelsen af dette direktiv. Men det fremgår både af præamblen og af bestemmelserne i direktiv 83/643/EØF, at direktivet kun finder anvendelse på varetransporten *inden for Fællesskabet.* I direktivets artikel 1, stk. 1, hedder det således:

»[med forbehold af de særlige bestemmelser, der gælder] ..., finder dette direktiv anvendelse på fysisk kontrol og administrative formaliteter, ..., i forbindelse med godstransport, der skal passere

— en indre grænse i Fællesskabet, eller

— en ydre grænse, når transporten mellem medlemsstaterne kræver passage gennem et tredjeland.«

Det er således klart, at det *ikke* finder anvendelse på varetransport mellem medlemsstater og tredjelande, med andre ord når der er tale om varer, der endnu ikke er blevet omfattet af ordningen om fri bevægelighed for varer. Men Kommissionens søgsmål er rettet mod de italienske bestemmelser, der gælder for opkrævning af vederlag til dækning af omkostningerne ved tjenesteydelser i almindelighed, dvs. uafhængigt af, om bestemmelserne anvendes på varebevægelserne i Fællesskabet eller i handelen med tredjelande[9]. Hermed er der endnu en grund til i nærværende tvist at undersøge retmæssigheden af de påklagede italienske bestemmelser i et videre perspektiv det, der ellers var nødvendigt alene i lyset af bestemmelserne i direktiv 83/643/EØF.

Da min undersøgelse i første række drejer sig om anvendeligheden af forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, når henses til Domstolens praksis, som jeg senere skal redegøre for (i det følgende under 10), agter jeg i øvrigt ikke at foretage en forskellig bedømmelse af de italienske bestemmelser alt efter, om disse finder anvendelse på varetrafikken mellem medlemsstater eller varetrafikken i handelen med tredjelande.

4. Før jeg går i gang med sagens hovedspørgsmål, skal jeg opholde mig et øjeblik ved et dobbelt stridsspørgsmål, som parterne har diskuteret, og som vedrører anvendelsesområdet for direktiv 83/643/EØF. Den italienske regering har nemlig gjort gældende, at direktiv 83/643/EØF's anvendelsesområde i dobbelt forstand er begrænset, og efter dens opfattelse kan denne påbe-

9 — Det må erkendes, at den usikkerhed, der her er tale om, hovedsagelig beror på ordlyden af Kommissionens stævning, der mere er baseret på direktiv 83/643/EØF end på forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning. Det er dog efter Kommissionens påstande klart (der henvises herved til stævningens side 7 og 1 ovenfor), at Kommissionen som søgsmålsgrundlag benytter en række bestemmelser, hvorefter afgifter med tilsvarende virkning er forbudt, som grundlag for sin påstand om, at den italienske praksis, der går ud på at kræve vederlag for toldbehandling, der sker i en del af »den sædvanlige åbningstid« (som er på 10 timer uden afbrydelse mandag til fredag, jfr. kravet ifølge direktiv 83/643/EØF) er ulovlig, og at Kommissionen kun påberåber sig en bestemmelse i direktiv 83/643/EØF som den fjerde af flere søgsmålsgrunde.

råbte dobbelte begrænsning i vist omfang retfærdiggøre de kritiserede italienske bestemmelser. På de følgende sider skal jeg først behandle disse to argumenter (henholdsvis under 5-7 og under 8-9 i min fremstilling), og jeg fortsætter derefter med en mere indgående undersøgelse af tvistens hovedspørgsmål. Det, der må afgøres, er, om der ved de italienske bestemmelser, der faktisk hviler på den restriktive opfattelse hos den italienske regering af direktiv 83/643/EØF's anvendelsesområde og de begreber om »kontrol« og »formaliteter«, der er benyttet heri (jfr. under 9) — indføres afgifter med tilsvarende virkning som told (jfr. under 10 til 15 i det følgende). I afslutningen til nærværende forslag til afgørelse vil jeg endnu engang komme ind på begreberne »kontrol« og »formaliteter« for at borteliminere enhver misforståelse, der i fremtiden vil kunne være til hinder for en ensartet anvendelse af disse begreber (jfr. nedenfor under 16 til 19).

Den italienske regerings første argument: Direktiv 83/643/EØF finder ikke anvendelse på toldkontorer, der ligger inde i landet

5. Den italienske regering har i sine indlæg anført, at direktiv 83/643/EØF med senere ændringer udelukkende finder anvendelse på »grænsetoldstederne«, ikke på toldkontorer, der ligger inde i landet i medlemsstaterne. Med udgangspunkt heri anføres det, at det kun er de italienske bestemmelser vedrørende toldkontorerne ved *grænseovergangene*, der eventuelt vil kunne anses for retsstridige. Dette er grunden til, at den tidligere citerede artikel 15 i præsidentdekret nr. 254, hvorefter den kontrol, der gennemføres uden for statens ansattes normale arbejdstid, generelt sker mod betaling af omkostningerne for tjenesteydelsen, ikke er relevant i det foreliggende tilfælde, idet artiklen ikke specielt angår grænsetoldstederne [10].

Kommissionen har i replikken om dette spørgsmål korrekt anført, at ordene »grænsekontrolsteder« eller »grænseovergangssteder« ikke blot omfatter de kontorer, der ligger ved medlemsstatens grænser. Disse begreber omfatter det første toldsted, der nås ved indrejse på en medlemsstats område, og det sidste toldsted, der passeres ved udrejse fra samme medlemsstat, hvad enten disse toldkontorer ligger på grænserne eller ej. Kommissionen har omvendt ikke bestridt, at de »egentlige« toldsteder inde i landet, det vil sige toldstederne på bestemmelsesstederne, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 83/643/EØF med senere ændringer. Den har derfor nedlagt påstand om, at den italienske praksis kendes retsstridig alene *for så vidt angår grænseovergangsstederne* (jfr. Kommissionens påstande, stævningen s. 7).

Det må herefter være ubestrideligt, at de italienske bestemmelser udelukkende er omtvistede i det omfang, de vedrører grænseovergangsstederne, hvilket imidlertid ikke udelukker, at de bemærkninger jeg vil fremsætte nedenfor om EØF-Traktatens artikler 9 og 12 og andre fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning i lige så høj grad

10 — Jeg skal straks oplyse, at jeg ikke finder denne argumentation overbevisende; selv om denne bestemmelse ikke specielt vedrører grænseovergangsstederne, vil den alligevel kunne kendes virkningsløs i det omfang, den finder anvendelse på grænseovergangsstederne.

også finder anvendelse på toldkontrol og -formaliteter, der foretages på toldsteder, der ligger inde i landet.

6. Den italienske regering har i duplikken taget Kommissionens udtalelse om, at det er korrekt, at direktiv 83/643/EØF ikke finder anvendelse på de toldsteder, der ligger inde i landet, til efterretning, og har herefter gjort gældende, at en anvendelse som omhandlet af direktivet har uacceptable følger; den mindre gunstige behandling, toldstederne inde i landet herved får, medfører nemlig, at afviklingen af toldformaliteter ved grænseovergangsstederne bliver mere tillokkende, hvilket medfører en større arbejdsbyrde ved grænseovergangsstederne og vanskeliggør trafikken. Denne mindre gunstige behandling kommer med andre ord til at virke imod formålet med direktivet, der er at nedsætte ventetiderne og sikre en mere gnidningsløs trafik ved grænserne [11]. Domstolen har i forbindelse med drøftelsen af dette spørgsmål stillet Kommissionen følgende spørgsmål:

»Mener Kommissionen ikke, at der af hensyn til en hurtig afvikling af den grænseoverskridende trafik og til den tilsigtede afskaffelse af de indre grænser, bør ske fortoldning ved toldstederne inde i landet i nærheden af transporterede varers bestemmelsessted? Og vil det i bekræftende fald ikke være unormalt, at kontrollen ved grænseovergangene behandles gunstigere end kontrollen ved toldsteder inde i landet?«

11 — Italien har herudover gjort gældende, at direktivet anvendt på denne måde ville give anledning til forskelsbehandling af varer, der fortoldes ved grænsen og varer, der fortoldes inde i landet. Ifølge den italienske regering vil en sådan forskelsbehandling ikke kunne være begrundet i de forskellige situationer, de omhandlede varer befinder sig i.

Kommissionen har i besvarelsen af dette spørgsmål anført, at den altid har arbejdet for i videst muligt omfang at få fortoldning overført til toldstederne inde i landet. Den har dog i den forbindelse anført, at mange eksportører stadig altid vælger fortoldning ved grænseovergangsstederne, navnlig når der er tale om import af varer, der under alle omstændigheder standses ved grænsen med henblik på gennemførelse af sundhedskontrol, eller når eksportørerne samarbejder med speditører eller toldklarerere, der har deres forretningssteder ved grænseovergangene. Kommissionen har anført, at direktiv 83/643/EØF netop blev udstedt på baggrund af denne faktiske tilbøjelighed til fortoldning ved grænseovergangsstederne. Sagt på en anden måde betyder dette, at grænsetoldsteder og toldsteder inde i landet fungerer under faktisk forskellige forhold, og disse forhold har medført indførelse i direktiv 83/643/EØF af forskellige bestemmelser; direktivet stiller krav om, at grænseovergangstoldstederne har en længere åbningstid for at imødekomme det behov, der særligt gør sig gældende ved grænseovergangsstederne.

7. Jeg skal ikke her komme ind på spørgsmålet om, hvorvidt den italienske regerings argumentation om de uacceptable følger af anvendelsen af direktiv 83/643/EØF er relevante. Jeg skal alene oplyse, at denne argumentation på ingen måde kan anfægte direktivets retlige gyldighed eller rejse tvivl om Den Italienske Republiks forpligtelse til at gennemføre direktivet. Argumenter om de økonomiske konsekvenser af en gennemførelse af direktiv 83/643/EØF eller om rimeligheden af den i direktivet indførte ordning er nemlig ikke på sin plads i nærværende sag, der udelukkende vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der kan kræves betaling for udførelsen af fortoldning i de ved direktivet fastsatte åbningstider.

Den italienske regerings andet argument: Ordene »kontrol og formaliteter« omfatter ikke egentlig fortoldning

8. Den italienske regering har endvidere bestridt, at de former for fortoldning, for hvilke der ifølge de omtvistede italienske bestemmelser i visse tilfælde skal opkræves betaling, kan anses for »kontrol og formaliteter«, der er reguleret ved direktiv 83/643/EØF. Den har herved anført, at den italienske lovgivning sondrer mellem kontrol og formaliteter vedrørende transportmidlers og varers bevægelser på den ene side, og »fortoldning« på den anden side. Kun i sidstnævnte tilfælde skal de erhvervsdrivende betale for tjenesteydelsen, når denne præsteres i den del af toldstedernes åbningstid, der ligger uden for statens ansattes sædvanlige arbejdstid. Ifølge den italienske regering beror forskellen mellem disse to former for virksomhed på, at »fortoldning« som nævnt går ud på egentlig fortoldning (»effetivo sdoganamento«) af varer, det vil sige ekspeditioner, der, fordi de er komplicerede, ikke blot giver toldvæsenet en ekstra arbejdsbyrde, men også indebærer standsning af varerne med henblik på en eventuel fysisk kontrol, eventuelt sikkerhedsstillelse, betaling af told osv.

Kommissionen er absolut uenig i denne opfattelse. Den gør gældende, at direktivets rækkevidde ville være ubetydelig, hvis den italienske fortolkning af ordene »kontrol og formaliteter« blev lagt til grund. Den har herudover henvist til præamblen til direktivet, der ifølge Kommissionens opfattelse angiver, at direktivets anvendelsesområde omfatter meget mere end blot »transportmidlers og varers bevægelser«. Den har sluttelig desuden fremført tre argumenter, der støttes på ordlyden af direktivets artikel 5. Disse argumenter er refereret i retsmøderapporten.

9. Jeg forstår den italienske regerings argumentation som følger. Den gør gældende, at »kontrol og formaliteter« skal fortolkes på en særlig restriktiv måde, hvilket logisk medfører, at de krav, der stilles i direktiv 83/643/EØF med hensyn til grænsetoldstedernes åbningstider også får et meget begrænset anvendelsesområde. Dette er desuden ensbetydende med, at det italienske toldvæsen i åbningstidens 6.-10. time på et (grænse)toldsted kan kræve betaling af omkostninger som modydelse for udførelsen af fortoldning, der har et omfang, der ikke (efter en indskrænkende fortoldning) dækkes af begrebet »kontrol og formaliteter«, altså med andre ord, at det italienske toldvæsen kan kræve betaling for omkostningerne ved *egentlige toldekspeditioner* (således som den italienske regering fortolker dette udtryk). Og hvis jeg har forstået den italienske regerings argumentation ret, er direktiv 83/643/EØF heller ikke til hinder for, at der kræves betaling for disse omkostninger for en hvilken som helst toldekspedition, den være sig nok så enkel, der gennemføres uden for den foreskrevne åbningstid, der er fastsat i direktiv 83/643/EØF (jfr. ovenfor under 2).

Jeg vil i modsætning til Kommissionen, der under skriftvekslingen først og fremmest har redegjort for den italienske regerings argumentation om indholdet af begrebet »kontrol og formaliteter«, i overensstemmelse med det ovenfor anførte mere generelt undersøge, om den italienske argumentation er rigtig (og om de afgifter, det italienske toldvæsen opkræver, er retmæssige). Hovedspørgsmålet bliver herved (jfr. ovenfor under 3), om en medlemsstat *überhaupt* retmæssigt på baggrund af Domstolens praksis kan kræve betaling for kontrol og formaliteter i forbindelse med vedkommende medlemsstats afvikling ved grænserne af varetransporten.

De omtvistede italienske bestemmelser i relation til forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning

10. Den her omtalte praksis ved Domstolen er naturligvis den praksis, der går ud på, at afgifter eller told, der opkræves af en medlemsstat i anledning af varers passage af en grænse, kun i helt ekstraordinære situationer vil kunne være undtaget fra forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told i EØF-Traktatens artikler 9 og 12. Allerede i Domstolens tidligste praksis fremhæves eftertrykkeligt dette forbuds karakter af en grundregel og det anføres klart, at undtagelser fra forbuddet skal fortolkes snævert, både for så vidt angår varebevægelserne mellem medlemsstaterne [12] og for så vidt angår handelen med tredjelande [13]. Med hensyn til samhandelen inden for Fællesskabet har Domstolen desuden tillagt forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning karakter af en grundregel ud fra en teleologisk indstilling således at forstå, at denne grundregel er blevet knæsat ud fra den bredeste forståelse af princippet om frie varebevægelser [14]. For så vidt angår handelen med tredjelande er forbuddet begrundet i andre målsætninger, nemlig såvel de krav, der følger af den fælles handelspolitik, som de på oprettelsen af den fælles toldtarif beroende krav om ensartede vilkår for indførslen fra tredjelande [15].

12 — Jfr. bl. a. Domstolens dom af 13. november 1964 i de forenede sager 90 og 91/63, Kommissionen mod Storhertugdømmet Luxembourg og Kongeriget Belgien, Sml. 1954-1964, s. 555. Heri udtaler Domstolen bl. a., at EF-Traktatens artikel 12 forbyder indførelsen af nye toldmæssige hindringer for dermed at lette sammensmeltningen af de nationale markeder og etableringen af et fælles marked, og at dette forbud, ..., er en uundværlig betingelse, ... for erstatningen af de nationale landbrugsordninger med et fælles marked, ... og at artikel 12 således er en grundregel og enhver eventuel undtagelse, der i øvrigt må fortolkes snævert, skal være klart fastsat (jfr. Sml. 1954-1964, s. 556, nr. 2 i sammendraget). Jfr. endvidere Domstolens dom af 16. juni 1966 i de forenede sager 52 og 55/65, Forbundsrepublikken Tyskland mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 179, navnlig s. 182-183; Domstolens dom af 10. december 1968 i sag 7/68, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. 1965-1968, s. 541, navnlig s. 544 i. f. og 545, samt Domstolens dom af 1. juli 1969 i sag 24/68, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. 1969, s. 47; org. ref. Rec. 1969, s. 193, præmisserne 3-7.

13 — Jfr. Domstolens dom af 13. december 1973 i de forenede sager 37 og 38/73, Indiamex, Sml. s. 1609, og navnlig præmisserne 5-21, hvori det udtales, at dette forbud efter indførelsen af Den Fælles Toldtarif i samme omfang gælder for handelen med tredjelande; de afgifter, der bestod på Den Fælles Toldtarifs ikrafttrædelsestidspunkt, kan dog kun fjernes i henhold til afgørelse truffet af Rådet eller Kommissionen f. eks. i bestemmelser, der vedtages inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, og i handelsaftaler eller associeringsordninger afsluttet med tredjelande. Der henvises med hensyn til fortolkningen af en sådan bestemmelse i en associeringsaftale til Domstolens dom af 5. februar 1976 i sag 87/75, Bresciani, Sml. s. 129, præmisserne 15-26.

14 — Jfr. bl. a. den ovenfor nævnte dom af 1. juli 1969 i sag 24/68, Kommissionen mod Den Italienske Republik, præmis 8, og Domstolens dom i de forenede sager 2 og 3/69, Brachfeld og Chougol, Sml. s. 49, præmisserne 15-17.

15 — Jfr. Domstolens dom af 28. juni 1978 i sag 70/77, Simmenthal II, Sml. s. 1453 og navnlig præmisserne 21-27, der omtales nedenfor under 12.

I denne praksis er begrebet »afgifter med tilsvarende virkning som told« blevet tillagt en meget omfattende betydning som en afgift, der uanset hvordan den betegnes og opkræves, pålægges ensidigt enten ved indførslen eller senere, og som belaster en given indført vare fra anden medlemsstat, og som fordi den ændrer varens pris, har den samme virkning for frie varebevægelser som told [16]. Efter min mening kan det ikke bestrides — og det har den italienske regerings repræsentant heller ikke gjort i retsmødet — at den betaling af omkostninger, der er indført ved de omtvistede italienske bestemmelser, omfattes af denne definition. Heraf følger, at de er i strid med bestemmelserne i EØF-Traktatens artikler 9 og 12 samt med alle de øvrige fællesskabsretlige bestemmelser, der forbyder afgifter med tilsvarende virkning, medmindre disse kan henføres under de undtagelsesbestemmelser fra forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning, som Domstolen har godkendt.

11. Den italienske regering har praktisk taget ikke eller slet ikke påberåbt sig disse undtagelsesgrunde, men jeg vil alligevel summarisk gennemgå dem på de følgende sider og derved nå til det resultat, at de italienske bestemmelser ikke kan omfattes en af disse undtagelser.

Jeg kan uden videre se bort fra en *første* undtagelse fra forbuddet, nemlig den der anerkendes for afgifter, der skal udligne afgifter, som er pålagt indenlandske varer (jfr. bestemmelsen i EØF-Traktatens artikel 95), idet denne undtagelse ganske klart ikke kommer i betragtning i det foreliggende tilfælde.

12. Domstolen har i hvert fald, for så vidt angår handelen inden for Fællesskabet, anerkendt en *anden* undtagelse fra forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning. Denne undtagelse gælder afgifter, der opkræves ved en grænsepassage, og som på en eller anden måde er hjemlet ved selve fællesskabsretten; jeg tænker herved på betaling af udgifter til kontrol, der gennemføres i henhold til fællesskabsretten [17] eller på monetære udligningsbeløb, der opkræves til gennemførelse af fællesskabsretlige bestemmelser. Også i dette tilfælde skal jeg alene bemærke, at de italienske kontrolforanstaltninger, hvis omkostninger kræves dækket, ikke er fastsat i henhold til, men alene *tolereret* i fællesskabsretten (og da kun på visse betingelser, som jeg forudsætningsvis anser for opfyldt i det foreliggende tilfælde) [18].

Selv om direktiv 83/643/EØF pålægger medlemsstaterne at gennemføre kontrol og formaliteter i en vis mindste daglig åbningstid, er dette ikke ensbetydende med, at sådan kontrol og sådanne formaliteter afvikles *i medfør af* fællesskabsretten. Den ordning,

16 — Der henvises vedrørende den nu gældende formulering af denne definition bl. a. til den tidligere nævnte dom af 1. juli 1969 i sag 24/68, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. s. 47 og førnævnte dom i de forenede sager 2 og 3/69, Brachfeld og Chougol, og navnlig præmis 18.

17 — Jfr. Domstolens dom af 25. januar 1977 i sag 46/76, Bauhuis, Sml. s. 5, navnlig præmisserne 31 og 51; jfr. endvidere Domstolens dom af 27. september 1988 i sag 18/87, Kommissionen mod Forbundsrepublikken Tyskland, Sml. s. 5427, hvori det statueres, at »når formålet med det omhandlede gebyr alene er at sikre en finansielt og økonomisk begrundet modydelse for en forpligtelse, der, på ens måde, påhviler samtlige medlemsstater i henhold til fællesskabsretten, kan det ikke ligestilles med told og er derfor heller ikke omfattet af forbuddet efter Traktatens artikler 9 og 12« (præmis 14; min understregning).

18 — Domstolen har i den allerede nævnte dom af 25. januar 1977 i sag 46/76, Bauhuis, bl. a. udtalt, at »afgifter, som opkræves af afsendermedlemsstaten i forbindelse med en af denne stats myndigheder udført sundhedskontrol, som ikke er foreskrevet i en forordning eller i et fællesskabsdirektiv, men som er gjort obligatorisk af denne stat for at sikre opfyldelse af de betingelser, som modtagermedlemsstaten opstiller for importen, skal betragtes som afgifter med tilsvarende virkning som told« (præmis 51).

der er indført ved EØF-Traktaten, har i realiteten til formål gradvis at fjerne nationalretlige kontrolforanstaltninger og formaliteter, og direktivet stiller i overensstemmelse med dette formål krav om, at de nationalretlige kontrolforanstaltninger (der endnu tillades) gennemføres dagligt i et vist antal timer; ved direktivet er der altså ikke pålagt medlemsstaterne nogen positiv forpligtelse i så henseende men alene fastlagt en række regler for afviklingen af kontrol og formaliteter, der er pålagt ensidigt af disse medlemsstater, og som ikke på nogen måde mister deres karakter af nationale foranstaltninger.

Hertil kommer, at denne anden undtagelse ikke kan påberåbes, når der er tale om handel med tredjelande, heller ikke selv om der i så fald ofte er tale om fortoldning, der sker i henhold til fællesskabsretten (navnlig til gennemførelse af bestemmelserne i Den Fælles Toldtarif). Grunden hertil er, at forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning i denne sammenhæng har et særligt retsgrundlag, som består i de krav, den fælles handelspolitik stiller, og de krav om ensartede vilkår for import fra tredjelande, som er en følge af Den Fælles Toldtarif [19]. Der er ikke i handelen med tredjelande, i modsætning til hvad der er tilfældet for handelen inden for Fællesskabet, tale om at ophæve afgifter men derimod om at *skabe ensartede afgifter.* Derfor må en undtagelse fra forbuddet her udtrykkeligt udstedes af Rådet eller eventuelt af Kommissionen. Dette kan kun ske, såfremt de økonomiske byrder, Rådet og Kommissionen dermed vedtager, er »afgifter, der som sådanne har samme virkning i alle medlemsstaterne på den pågældende samhandel med tredjelande« [20].

På grundlag af det anførte kan det fastslås, at de omtvistede italienske afgifter heller ikke opfylder betingelserne ifølge den anden undtagelsesregel, og at omkostningerne til kontrol og formaliteter skal afholdes af statskassen, uanset de gennemføres i eller uden for de italienske toldsteders åbningstid. Såfremt omkostningerne herfor debiteres importørerne eller eksportørerne, er der tale om en afgift med tilsvarende virkning som told (jfr. også det følgende afsnit).

13. Domstolen har, stadig for så vidt angår handelen inden for Fællesskabet, anerkendt en *tredje* undtagelse fra forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told, nemlig for afgifter, der kan betegnes som »gebyrer«, men denne undtagelse er ifølge Domstolen underlagt særlig strenge betingelser. En afgift i form af et gebyr kan kun være undtaget fra forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning, når den kan antages at være en modydelse for en bestemt ydelse, der faktisk er erlagt til importøren; i praksis tilføjes det i øvrigt i den forbindelse udtrykkeligt, at en sådan afgift aldrig kan benyttes til at omgå Traktatens bestemmelser om forbud mod afgifter med tilsvarende

19 — Jfr. de i den tidligere nævnte dom af 28. juni 1978 i sag 70/77, Simmenthal II, anvendte ord, jfr. ovenfor under 10, præmis 23.

20 — Jfr. samme dom, præmisserne 26 og 27.

virkning[21]. Der kan derfor ikke være tvivl om, at en stat, der som betingelse for varers indførsel kræver en række bestemte formaliteter afviklet eller en vis kontrol gennemført, skal afholde omkostningerne i forbindelse hermed (også selv om foranstaltningerne er begrundet i almenvellet), og at disse omkostninger ikke kan debiteres eksportørerne eller importørerne. Jeg skal på dette sted henvise til Domstolens dom af 5. februar 1976 i sag 87/75, Bresciani, som jeg allerede har omtalt. I denne dom var der tale om en kontrol ifølge italiensk lovgivning af importerede animalske produkter. I dommen hedder det bl. a.:

»... den statslige forvaltningsvirksomhed, som tjener til at gennemføre en sundhedskontrol af almen interesse, kan nemlig ikke anses for en tjenesteydelse over for importøren, der kan retfærdiggøre opkrævning af en afgift som modydelse; hvis sundhedskontrol... er på sin plads, må de heraf foranledigede omkostninger imidlertid bæres af samfundet, der som helhed har fordel af de frie varebevægelser« (præmis 10).

Dette resultat kan naturligvis *mutatis mutandis* anvendes på de former for kontrol og formaliteter, som den italienske regering ensidigt kræver afviklet ved grænsepassagen, og som er omtvistet i nærværende sag[22]. Det er i den forbindelse efter min mening ganske irrelevant, om denne kontrol og disse formaliteter gennemføres i eller uden for den italienske stats ansattes sædvanlige arbejdstid.

Jeg har allerede i det foregående (under 12) været inde på, at det ifølge den fælles handelspolitik og Den Fælles Toldtarif er nødvendigt, at de afgifter, der anvendes i samhandelen med tredjelande, er ensartede. Dette er grunden til, at den tredje undtagelse kun, for så vidt angår samhandelen med tredjelande, kan anvendes, når Rådet eller Kommissionen udtrykkeligt har truffet afgørelse herom, og den medfører ensartede virkninger for alle Fællesskabets ydre grænser.

14. I første omgang må resultatet altså på grundlag af Domstolens praksis blive, at de omtvistede italienske bestemmelser heller ikke kan støttes på den tredje undtagelse fra forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning. Dette resultat må imidlertid gøres mere nuanceret. Det er faktisk korrekt, at der i Fællesskabet før ikrafttrædelsen af direktiv 83/643/EØF ikke fandtes bestemmel-

21 — Jfr. bl. a. den tidligere nævnte dom af 1. juli 1969 i sag 24/68, Kommissionen mod Den Italienske Republik, Sml. s. 47; jfr. endvidere Domstolens dom af 11. oktober 1973 i sag 39/73, Rewe-Zentral-Finanz, Sml. s. 1039 og navnlig præmis 5. I Domstolens dom af 26. februar 1975 i sag 63/74, Cadsky, Sml. s. 281, fastslås det, at en afgift, der er indført for at finansiere en kvalitetskontrol (der var en forudsætning for udstedelse af kvalitetsattester og påførelse af et nationalt eksportmærke) ikke var omfattet af anvendelsesområdet for denne undtagelse; selv om en kontrolattest og et nationalt eksportmærke som nævnt kan fremme eksporten, »vedrører denne fordel samtlige eksportørers generelle interesse, således at den enkelte eksportørs personlige interesse i den grad er usikker, at en afgift, der opkræves for nævnte kontrol, ikke kan betragtes som et modstykke til en bestemt — faktisk og individuelt ydet — fordel« (præmis 8).
Anvendelsen af tillægsordet »bestemt« (i alle de nævnte domme) og af biordet »individuelt« (i Cadsky-dommen) viser, at der må være tale om en speciel og individualiseret fordel, der logisk faktisk kun erlægges, når en importør eller en eksportør personligt anmoder derom. De viser med andre ord, at denne fordel må have en fakultativ karakter. Princippet herom er kommet til udtryk i artikel 5, stk. 4, i direktiv 83/643/EØF (der omtales nedenfor i dette forslag under 14).

22 — Jfr. desuden Domstolens dom af 14. december 1972 i sagen 29/72, Marimex, Sml. s. 343, samt den førnævnte dom af 11. oktober 1973 i sag 39/73, Rewe-Zentral-Finanz, hvori Domstolen fastslog, at betaling for sundhedskontrol og plantesundhedskontrol måtte anses for afgifter med tilsvarende virkning.

ser om toldstedernes åbningstider. Derfor havde medlemsstaterne i princippet stadig beføjelse til selv at fastsætte disse åbningstider, naturligvis således at de i Traktaten fastlagte bindende bestemmelser, f. eks. artikel 30, blev fulgt. Denne situation blev imidlertid ændret ved artikel 5 i direktiv 83/643/EØF; staterne er herefter forpligtet til at sørge for en vis åbningstid, der er fastsat i direktivet for afviklingen af kontrol og formaliteter. Fællesskabslovgiver har imidlertid (i alt fald for varetrafikken i Fællesskabet) fundet, at medlemsstaterne for kontrol og formaliteter, der gennemføres *uden for* denne fastsatte åbningstid, kan påberåbe sig den tredje i praksis fastsatte undtagelse og har derfor bestemt, at sådan kontrol og formaliteter på visse betingelser har karakter af en tjenesteydelse, der præsteres over for importøren eller eksportøren. I artikel 5, stk. 4, hedder det nemlig:

»de kompetente myndigheder i medlemsstaterne drager omsorg for, at der..., i undtagelsestilfælde..., *efter særskilt og velbegrundet anmodning*, indgivet i åbningstiden, kan gennemføres kontrol og formaliteter uden for åbningstiderne, i givet fald mod betaling for tjenesteydelsen.« (min understregning).

Den understregede passus viser, at denne bestemmelse helt svarer til den just omtalte praksis [23], hvorefter det principielle udgangspunkt var, at betaling kun kan kræves, når medlemsstaten efter anmodning fra importøren eller eksportøren yder denne en speciel tjenesteydelse. Det siger sig selv, at de italienske bestemmelser ikke kan begrundes i denne undtagelsesbestemmelse, idet disse nemlig bestemmer, at der skal ydes betaling for omkostningerne ved den fortoldning, der gennemføres *i* den del af toldstedernes åbningstid, der er fastsat i henhold til fællesskabsretten [24].

15. *Resultatet* af gennemgangen af Domstolens praksis bliver altså, at medlemsstaternes krav om betaling af omkostningerne for gennemførelsen af kontrol og formaliteter, som medlemsstaterne selv har indført, er i strid med forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told både i handelen inden for Fællesskabet og i handelen med tredjelande, medmindre den omhandlede kontrol i handelen inden for Fællesskabet gennemføres efter udtrykkelig anmodning fra en bestemt importør eller eksportør uden for den foreskrevne åbningstid i direktiv 83/643/EØF. Jeg når derfor til det resultat, at de omtvistede italienske bestemmelser i det omfang, det deri er bestemt, at udgifter til gennemførelse i de italienske toldsteders sædvanlige åbningstid (dvs. inden for de tider, der er fastsat i direktiv 83/643/EØF) af kontrol og formaliteter, som ikke fællesskabslovgiver, men den nationale lovgiver har indført, er i strid med EØF-Traktatens

23 — Jfr. note 21.

24 — Som sagt finder direktiv 83/643/EØF og dermed den tidligere nævnte artikel kun anvendelse i handelen inden for Fællesskabet (jfr. ovenfor under 3). For så vidt angår handelen med tredjelande, kan Rådet også fastsætte en sådan fravigelse på den betingelse, at de afgifter, der debiteres importørerne, virker ensartet ved alle Fællesskabets ydre grænser (jfr. ovenfor under 13 i. f.).

artikler 9 og 12 samt med alle de øvrige bestemmelser i fællesskabsretten, der indeholder et forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, hvilket gælder både for handelen inden for Fællesskabet og for handelen med tredjelande. Af denne grund må der efter min mening gives Kommissionen medhold i dens påstand.

Et supplerende spørgsmål: Indholdet af begrebet »kontrol og formaliteter«

16. Af det ovenfor anførte fremgår, at en ordning om betaling af omkostningerne, som den i de omtvistede italienske bestemmelser fastsatte, er i strid med fællesskabsretten, uafhængigt af, om den italienske regerings ovenfor (under 8-9) gengivne argumentation vedrørende indholdet af begrebet »kontrol og formaliteter«, som anvendes i direktiv 83/643/EØF, er rigtig eller forkert.

Denne argumentation er imidlertid ikke fuldstændig irrelevant i den foreliggende sag. Som nævnt (under 14) bestemmes det i direktivets artikel 5, stk. 4, at der i undtagelsestilfælde efter anmodning fra importører eller eksportører kan gennemføres kontrol og formaliteter *uden for* toldstedernes åbningstider som fastlagt i direktivet; denne fællesskabsretlige bestemmelse gør det muligt eventuelt at opkræve betaling for den tjenesteydelse, der herved præsteres. Af hensyn til en ensartet anvendelse af denne bestemmelse og for fuldstændighedens skyld skal jeg endnu en gang behandle den italienske argumentation og den indskrænkende fortolkning, der deri gives af ordene »kontrol og formaliteter«.

17. Ved en definition af ordene »kontrol og formaliteter« må man efter min mening lægge til grund, at disse ord har en egen særlig betydning i fællesskabsretten. Man kan faktisk ikke forestille sig, at indholdet af et sådant begreb kan bero på medlemsstaternes vurdering, idet disse herved ville blive fuldstændig frit stillet ved fastlæggelsen af deres forpligtelser i henhold til direktiv 83/643/EØF, hvorved formålet med direktivet vil kunne forspildes.

Dernæst må man som tidligere anført ovenfor under 3 hense til, at direktiv 83/643/EØF udelukkende finder anvendelse på toldkontrol og -formaliteter, som medlemsstaterne anvender på transporten inden for Fællesskabet af varer, der tidligere er bragt i fri omsætning i Fællesskabet (eller som er omfattet af en toldforsendelsesordning). Fællesskabsrettens krav, når det gælder frie varebevægelser, sætter *ab initio* snævre grænser for medlemsstaternes frihed til at udstede regler om indførelse af sådanne formaliteter og / eller kontrol. I Domstolens praksis har der ikke på noget tidspunkt hersket uklarhed om, at etablering af en toldunion ikke blot medfører afskaffelse af told og afgifter med tilsvarende virkning men også forudsætter, at alle andre hindringer for frie varebevægelser i Fællesskabet afskaffes, hvad enten det sker i henhold til Traktatens forbudsbestemmelser eller i henhold til bestemmelser i den afledede ret (som f. eks. direktiv 83/643/EØF). Jeg skal herved henvise til Domstolens dom af 13. december 1973, hvor i det bl. a. udtales:

»toldunionen, som udgør en af Fællesskabets grundlæggende idéer, medfører dels fjernelsen af told mellem medlemsstaterne samt... afgifter med tilsvarende virkning;

denne fjernelse sigter mod at gennemføre frie varebevægelser inden for Fællesskabet;

den bør følgelig være så fuldstændig, at en hvilken som helst hindring af *økonomisk, administrativ eller anden art* fjernes for at virkeliggøre enhedsmarkedet mellem medlemsstaterne« [25].

18. Domstolens dom af 20. september 1988 (sag 190/87, Moormann, Sml. s. 4689) indeholder en række interessante anvisninger vedrørende de spørgsmål, jeg her beskæftiger mig med. Domstolen skulle i nævnte dom bl. a. besvare et præjudicielt spørgsmål fra Bundesverwaltungsgericht vedrørende anvendelsesområdet for artiklerne 1 og 2 i direktiv 83/643/EØF.

Parterne i sagen var en nederlandsk fjerkræimportør (aktieselskabet Moormann) og det tyske toldvæsen. Moormann gjorde indsigelse mod det tyske toldvæsens praksis, der gik ud på kontrol af samtlige ledsagedokumenter for varerne og dets undersøgelser af, om de indførte varer svarede til angivelserne i disse dokumenter. Virksomheden anså denne praksis for at være en systematisk kontrol, som den anså for stridende mod bl. a. artikel 2 i direktiv 83/643/EØF, hvorefter kontrol principielt og så vidt muligt skal ske ved stikprøver. Da direktivet ikke indeholder en tilsvarende begrænsning, for så vidt angår »administrative *formaliteter*«, anmodede Bundesverwaltungsgericht Domstolen om at angive de kriterier, der skulle lægges til grund for sondringen mellem »fysisk *kontrol*« og administrative formaliteter.

I dommen udtales, at der ved direktiv 83/643/EØF indføres visse bestemmelser om foretagelsen af den fysiske kontrol med varerne og gennemførelsen af de administrative formaliteter, der skal overholdes ved en grænseoverskridelse, hvis formål, ..., er at nedsætte ventetiden ved grænserne og sikre en smidigere afvikling af godstransporten mellem medlemsstaterne (præmis 26). I fortsættelsen i dommen (i præmis 27) hedder det, at eftersom direktivet har til formål at lette grænsepassagen inden for Fællesskabet samt ophæve bekostelige kontrolforanstaltninger af systematisk art, skal direktivets bestemmelser fortolkes således, at dette mål reelt nås.

Det egentlige spørgsmål til Domstolen om den indbyrdes afgrænsning af ordene »kontrol« og »formaliteter« i betydningen i direktiv 83/643/EØF besvarede Domstolen bl. a. på følgende måde:

»begrebet 'fysisk kontrol' må ... forstås som enhver form for kontrol, som varen fysisk underkastes.« (præmis 28)

25 — Den tidligere nævnte dom i de forenede sager 37 og 38/73, Indiamex, præmisserne 5-7 (mine understregninger).

»begrebet 'administrative formaliteter' må forstås således, at det omfatter alle kontrolforanstaltninger vedrørende de dokumenter og certifikater, der ledsager varen, og hvorunder det ved en simpel besigtigelse kontrolleres, at varen svarer til dokumenterne og certifikaterne; herved forudsættes, at disse foranstaltninger kan foretages af det personale, der varetager den almindelige varekontrol ved grænsen.« (præmis 29)

Læst i sammenhæng kan præmisserne 26-29 i denne dom efter min mening i alt fald forudsætningsvis danne grundlag for en antagelse om, at ordene »kontrol og formaliteter« efter betydningen i direktiv 83/643/EØF uden begrænsning omfatter *al* kontrol og *alle* formaliteter, som en medlemsstat påbyder i trafikken ved grænserne.

19. Efter denne bedømmelse mener jeg ikke, at den af den italienske regering foreslåede fortolkning af ordene »kontrol og formaliteter« (hvorefter der må sondres mellem på den ene side kontrol og formaliteter og på den anden side egentlig fortoldning) er holdbar. Den kan ikke støttes på nogen bestemmelse i direktiv 83/643/EØF eller på den fortolkning, som Domstolen har givet af direktivet i Moormann-dommen. Den hævdede fortolkning lader sig desuden vanskeligt forene med formålet med direktiv 83/643/EØF, som fremhævet i samme dom. Kommissionen har med rette gjort gældende, at ordene »kontrol og formaliteter«, hvis den italienske fortolkning lægges til grund, faktisk bliver betydningsløs. Endelig må en fællesskabsretlig bestemmelse, som kan fortolkes på flere måder, fortolkes på den måde, der bedst bringer den i overensstemmelse med Traktatens formål[26], hvilket her er etableringen af det indre marked. Dette er grunden til, at resultatet efter min mening bliver, at der ikke er fremført noget holdbart argument for, at ordene »kontrol og formaliteter« i artikel 5 i direktiv 83/643/EØF ikke omfatter al kontrol og alle formaliteter, som en medlemsstat gennemfører vedrørende varebevægelserne inden for Fællesskabet.

Forslag til afgørelse

20. På baggrund af det anførte foreslår jeg Domstolen at statuere, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktatens artikler 9 og 12 og de øvrige bestemmelser i fællesskabsretten, som indeholder et forbud mod afgifter med tilsvarende virkning, idet den debiterer de erhvervsdrivende udgifterne ved kontrol og formaliteter (i vid forstand), som der ikke efter fællesskabsretlige bestemmelser består pligt til at gennemføre, og som gennemføres i en del af toldstedernes normale åbningstider. Den Italienske Republik bør tilpligtes at betale sagens omkostninger.

26 — Jfr. Domstolens dom af 25. november 1986 i de forenede sager 201 og 202/85, Klensch, Sml. s. 3477, se navnlig præmis 21.