FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT F. G. JACOBS

fremsat den 21. november 1991 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Denne sag vedrører lovligheden af visse afgifter, der opkræves ved indførsel af varer til Réunion, et oversøisk fransk departement. Sagen er forelagt Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Cour d'appel de Saint-Denis (Réunion), der har stillet følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal Rom-traktatens artikel 3, 9 og 13, subsidiært artikel 95, stk. 2, fortolkes således, at en medlemsstat eller en af dens myndigheder ikke må opkræve en fra merværdiafgift forskellig afgift, der proportionalt med et godes værdi opkræves, når godet indføres til et bestemt område under denne stat, og kun her, og som opkræves både af udenlandske varer og af de indenlandske varer, der ikke har oprindelse i det pågældende område?

2) Nærmere bestemt:

a) Skal Rom-traktatens artikel 9 og 13 fortolkes således, at en afgift kan betegnes som en afgift med tilsvarende virkning som told, når den opkræves af udenlandske eller indenlandske varers værdi, når disse overgår til frit forbrug, uden at det herved direkte eller indirekte har betydning, om varen har passeret en statsgrænse, eller skal disse artikler tværtimod fortolkes således, at varens retlige eller faktiske overskridelse af en statsgrænse er den omstændighed eller en af de omstændigheder, der udløser afgiftspligten?

b) Med hensyn til Rom-traktatens artikel 95, stk. 2, spørges der:

— Kan den omstændighed, at produktgruppers eller kategorier af produktgruppers regionale oprindelse bevirker, at udenlandske producenter ikke kan omfattes af gunstigere bestemmelser, i sig selv være et lovligt kriterium for en afgiftsmæssig forskelsbehandling, som praktiseres i en medlemsstat, eller skal denne forskelsbehandling også eller udelukkende baseres på arten af de omhandlede produktgrupper?

— Kan det antages, at de afgiftsmæssige fordele, som gælder for produkter fra de franske oversøiske departementer, i særdeleshed

* Originalsprog: engelsk.

produkter fra Réunion, og som skyldes, at de er fritaget for såkaldte 'oversøsafgifter' ('taxes d'octroi de mer'), indrømmes som et led i en økonomisk politik, som kan forenes med traktatens og den afledte rets betingelser?

3) Skal den gældende frihandelsaftale mellem Fællesskabet og Sverige fortolkes således, at en medlemsstat eller en af dens myndigheder ikke må opkræve en fra merværdiafgift forskellig afgift, som proportionalt med et godes værdi opkræves, når godet indføres fra Sverige og bringes i fri omsætning i et bestemt område under medlemsstaten, og som også opkræves af fællesskabsvarer, der ikke har oprindelse i det pågældende område?«

Sagens baggrund

2. Disse spørgsmål er rejst i forbindelse med en sag mellem told- og afgiftsmyndighederne og fire borgere, der kræver tilbagebetaling af visse afgifter, som de har måttet betale ved indførsel til Réunion af nye biler hidrørende fra det franske hovedland. Lignende spørgsmål havde været forelagt Domstolen af Tribunal d'instance på et tidligere stadium i sagen, men denne forelæggelsessag blev hævet ved en afgørelse truffet af Cour d'appel, der ændrede den af underinstansen afsagte dom om forelæggelse (jf. kendelse af 13.6.1990, Alidor m.fl., forenede sager C-222/89 — C-225/89, EFT C 178 af 18.7.1990, s. 15).

3. Tre af de i hovedsagen omhandlede biler var fremstillet i Tyskland og den fjerde i Sverige. Den forelæggende ret anfører, at »de pågældende biler blev indført til fransk område med fritagelse for told og andre afgifter, indtil deres ankomst til Réunion, hvor hele toldklareringen blev afviklet. I henhold til fransk national ret var bilerne i denne periode under transit, hvilket for de tyske bilers vedkommende efter fællesskabsretten betegnes som intern fællesskabsforsendelse, mens der for den svenske bils vedkommende var tale om ekstern fællesskabsforsendelse« (forelæggelsesdommen, s. 6). Indførslen af de pågældende biler til Réunion kan derfor ikke betragtes som en intern fransk transaktion, idet det først var i dette øjeblik, at toldklareringen fandt sted.

4. For så vidt angår de tyske biler afhænger svarene på de af Domstolen forelagte spørgsmål af retsvirkningerne af traktatens bestemmelser om told og afgifter med tilsvarende virkning og virkningen af forbuddet mod diskriminerende interne afgifter i traktatens artikel 95. Jeg skal dog bemærke, at den svenske bil først overgik til fri omsætning i Fællesskabet efter sin ankomst til Réunion. På det tidspunkt, hvor denne bil indførtes til Réunion, var den således hverken underkastet traktatens regler om frie varebevægelser eller artikel 95.

5. Det følger dog ikke nødvendigvis heraf, at den svenske bil skal underkastes en behandling, der er forskellig fra den, der gælder for de biler, der er fremstillet i Tyskland. Både

artikel 3 og artikel 6 i overenskomsten mellem Fællesskabet og Sverige (jf. forordning (EØF) nr. 2838/72, EFT 1972, 31. december, s. 99) forbyder nemlig opkrævning af importtold eller afgifter med tilsvarende virkning i handelen mellem Fællesskabet og Sverige. Yderligere påbydes det ved denne overenskomsts artikel 18 de kontraherende parter at afholde sig fra enhver foranstaltning eller intern afgiftspraksis af fiskal art, der bevirker forskelsbehandling.

6. Ganske vist skal bestemmelserne i overenskomsten af 1972 ikke nødvendigvis fortolkes på samme måde som de tilsvarende bestemmelser i traktaten (se dom i sag 270/80, Polydor, Sml. 1982, s. 329, og i sag 104/81, Hauptzollamt Mainz mod Kupferberg, Sml. 1982, s. 3641), men af de i punkt 28 nedenfor anførte grunde finder jeg alligevel, at de to sæt bestemmelser i alt væsentligt har samme virkning. Yderligere viser dommen i Kupferberg-sagen klart, at bestemmelserne i overenskomsten af 1972 kan tillægge borgerne rettigheder, som det påhviler de nationale retter at beskytte. I denne sag er det ikke blevet anført, at de relevante bestemmelser i aftalen ikke, i tilfælde af tilsidesættelse, kunne påberåbes for den forelæggende ret. I det følgende skal derfor enhver henvisning til traktatens bestemmelser vedrørende told og afgifter med tilsvarende virkning samt interne afgifter, når sammenhængen tillader det, betragtes som omfattende de tilsvarende bestemmelser i overenskomsten af 1972.

7. Den væsentligste af de omtvistede afgifter er en afgift, der benævnes den oversøiske afgift. Afgifter af denne beskaffenhed har været opkrævet af de tidligere franske kolonier siden det nittende århundrede. Den øjeblikkelige hjemmel findes nu i lov nr. 84-747 af 2. august 1984, ifølge hvis § 38 varer, der indføres til regionerne Guadeloupe, Guyana, Martinique og Réunion, pålægges en forbrugsafgift, der benævnes oversøisk afgift, på grundlag af varernes toldpligtige værdi på indførselsstedet. Afgiftssatsen fastsættes af regionalrådet for den pågældende region. Ifølge oplysninger fra den forelæggende ret findes der i Réunion fire hovedafgiftssatser, der ligger mellem 2 og 22%, samt en særlig afgiftssats på 77%. De oversøiske afgifter opkræves af de kompetente toldmyndigheder på samme måde som egentlig told og rammer alle varer, der indføres til Réunion, med undtagelse af visse produkter, der betragtes som daglige fornødenheder.

8. Ud over den oversøiske afgift, hvis provenu tilfalder de kommuner i regionen, der kan opkræve dem, kan de pågældende regioner ifølge § 39 i lov nr. 84-747 til fordel for sig selv og efter samme regler som den oversøiske afgift indføre en tillægsafgift på højst 1%. Myndighederne i Réunion har udnyttet denne beføjelse og indført en tillægsafgift efter den højst tilladte sats. Det er pålæggelsen af disse to afgifter, nemlig den oversøiske afgift og tillægsafgiften, der er genstand for tvisten for den forelæggende ret. I fremstillingen i det følgende skal der ved oversøisk afgift forstås både denne og tillægsafgiften.

9. Jeg skal bemærke, at den oversøiske afgift principielt rammer enhver vare, der hidrører fra udlandet, i den pågældende region, uanset om den har oprindelse i det franske hoved-

land, andre medlemsstater eller tredjelande. Den udgør en betydelig del af indtægterne i de regioner, der kan opkræve den, og som alle er stærkt underudviklet i forhold til Fællesskabet som helhed. Den er et effektivt middel for disse regioner til at skaffe sig indtægter, idet den er let at beregne og opkræve og vanskelig at omgå.

EØF-traktaten og de oversøiske franske departementer

10. Før jeg behandler de spørgsmål, der er rejst af den forelæggende ret, skal jeg undersøge, i hvilket omfang traktatens regler finder anvendelse på de oversøiske franske departementer. Disse departementer, der ligeledes udgør regioner i medfør af lovgivningen i Frankrig, er en integrerende bestanddel af Den Franske Republik og Fællesskabets toldområde (jf. Rådets forordning (EØF) nr. 2151/84 af 23.7.1984 om Fællesskabets toldområde, EFT L 197, s. 1). EØF-traktatens anvendelse i disse departementer er dog underlagt særlige regler i artikel 227, stk. 2, hvori det hedder:

»For ... de oversøiske franske departementer gælder fra denne traktats ikrafttræden dens særlige og almindelige bestemmelser vedrørende:

— frie varebevægelser

— landbruget, med undtagelse af artikel 40, stk. 4

— liberalisering af tjenesteydelser

— konkurrencereglerne

— de ved artikel 108, 109 og 226 hjemlede beskyttelsesforanstaltninger

— institutionerne.

Senest to år efter denne traktats ikrafttrædelse fastlægges betingelserne for anvendelsen af traktatens øvrige bestemmelser ved beslutninger, som Rådet efter forslag fra Kommissionen vedtager med enstemmighed.

Inden for rammerne af de i denne traktat fastsatte fremgangsmåder, herunder navnlig de i artikel 226 nævnte, drager Fællesskabets institutioner omsorg for, at den økonomiske og sociale udvikling af disse områder muliggøres.«

11. Artikel 227, stk. 2, som har været behandlet i Hansen-sagen (sag 148/77, Sml. 1978, s. 1787), og hvori sagsøgeren gjorde gældende, at de fiskale bestemmelser i traktaten, herunder særlig forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 95, blev i denne sag fundet anvendelig på varer med oprindelse i et oversøisk fransk departement, der indføres til en medlemsstat. Domstolen skulle udtale sig om andet afsnit i artikel 227, stk. 2, idet Rådet endnu ikke på daværende tidspunkt

havde udnyttet sin beføjelse til at fastlægge gennemførelsesbestemmelserne i de oversøiske franske departementer vedrørende andre bestemmelser i traktaten end de i stk. 1 omhandlede. Domstolen anførte nærmere (dommens præmis 9 og 10):

»Af hensyn til disse departementers geografiske, økonomiske og sociale forhold bestemmer artikel 227, stk. 2, imidlertid, at traktaten først gradvis skal finde anvendelse på dem, idet den desuden i størst muligt omfang giver hjemmel til at udstede særbestemmelser, tilpasset de særlige behov i disse dele af det franske territorium;

derfor angiver artikel 227 præcist de bestemte kapitler og artikler, som gælder fra traktatens ikrafttræden, samtidig med at den foreskriver en toårig frist, inden for hvilken Rådet for så vidt angår andre grupper kan fastlægge særlige betingelser for anvendelsen;

efter udløbet af denne frist skal traktatens bestemmelser og den afledte ret uden videre gælde for de oversøiske franske departementer, idet disse er en integrerende del af Den Franske Republik, hvorved der imidlertid senere stadig kan træffes særlige foranstaltninger for at tilgodese disse områders behov.«

Domstolen kom til det resultat, at selv om traktatens fiskale bestemmelser ikke omtales i det første afsnit i artikel 227, stk. 2, fandt disse bestemmelser, herunder særlig artikel 95, dog anvendelse efter udløbet af den i stk. 2 omhandlede toårs-frist på varer hidrørende fra de oversøiske franske departementer.

12. Rådets og Kommissionens praksis viser, at dommen i Hansen-sagen ifølge deres — efter min opfattelse rigtige — fortolkning indebærer, at hele fællesskabsretten nu principielt er gældende i de oversøiske franske departementer, men at Rådet dog trods udløbet af toårs-fristen i andet afsnit i artikel 227, stk. 2, stadig kan fastsætte bestemmelser, der indeholder undtagelser fra de ved traktaten eller i henhold til denne indførte regler, bortset fra dem, der er omhandlet i bestemmelsens stk. 1, for at fremme den økonomiske og sociale udvikling i disse regioner. Der er senere i vidt omfang gjort brug af denne beføjelse.

13. Den 26. marts 1980 udstedte Rådet f.eks. direktiv 80/368/EØF (EFT L 90, s. 41) om udelukkelse af de oversøiske franske departementer fra anvendelsesområdet for Rådets direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT 1977 L 145, s. 1). Dernæst vedtog Rådet beslutning 88/245/EØF af 19. april 1988 om bemyndigelse af Den Franske Republik til i de oversøiske franske departementer og i det franske moderland uanset traktatens artikel 95 at anvende en reduceret forbrugsafgiftssats for såkaldt »traditionel« rom fremstillet i disse departementer (EFT 1988 L 106, s. 33).

14. Senere har Rådet truffet afgørelse 89/687/EØF af 22. december 1989 om indførelse af et særligt program for de franske oversøiske departementer som følge af disses afsides beliggenhed og ø-karakter (POSEIDOM) (EFT L 399, s. 39). I anden betragtning til denne afgørelse understreges det, at de oversøiske franske departementer »er strukturelt meget tilbagestående, hvilket yderligere forværres af en række forhold (afsides beliggenhed, ø-karakter, lille areal, vanskeligt relief og klima, økonomisk afhængighed af nogle enkelte varer), som i kraft af deres vedvarende karakter og kombinerede effekt stærkt hæmmer disse departementers økonomiske og sociale udvikling«. I samme betragtning hedder det endvidere, at »disse forhold bevirker, at departementernes socioøkonomiske situation klart afviger fra situationen i Fællesskabets øvrige regioner, navnlig for så vidt angår arbejdsløsheden, der er en af de højeste i Fællesskabet ...«. I afsnit I i bilaget til den pågældende afgørelse hedder det: »POSEIDOM-programmet tager sit udgangspunkt dels i det forhold, af de oversøiske franske departementer hører til Fællesskabet, dels i erkendelsen af, at særlige forhold og problemer gør sig gældende i de berørte områder i forhold til Frankrig som helhed.«

15. Inden for rammerne af POSEIDOM-programmet har Rådet ligeledes samme dag vedtaget beslutning 89/688/EØF om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer (EFT L 399, s. 46). I fjerde betragtning til denne beslutning hedder det, at særtoldordningen er »et væsentligt redskab til sikring af den lokale autonomi og det lokale demokrati, og ressourcerne herfra bør anvendes som middel til økonomisk og social udvikling af de oversøiske departementer«. Ifølge niende betragtning bør særtolden teoretisk efter en periode på 10 år »være i fuld overensstemmelse med principperne i traktatens artikel 95«.

16. I artikel 1 i beslutning 89/688 bestemmes det herefter: »Senest den 31. december 1992 træffer de franske myndigheder de fornødne foranstaltninger til, at den særtoldordning, der på nuværende tidspunkt er gældende i de oversøiske departementer, anvendes uden forskel på varer, der indføres, og varer, der fremstilles i disse områder ...« I artikel 4 hedder det, at Den Franske Republik på visse betingelser »... bemyndiges til indtil senest den 31. december 1992 at opretholde den nuværende særtoldordning ...«. Ifølge artikel 2, stk. 3, kan Frankrig i en periode på højst 10 år helt eller delvis fritage lokale varer for afgiften til fordel for de lokale varer og efter de økonomiske behov i de oversøiske franske departementer. Jeg skal bemærke, at beslutning 89/688 først trådte i kraft efter de begivenheder, der ligger til grund for denne sag.

17. Disse foranstaltninger er en følge af, hvad der i femte betragtning i præamblen til beslutning 89/688 betegnes som de oversøiske franske departementers »skrøbelige økonomiske strukturer«, og viser, hvor langt de politiske institutioner er villige til at gå for at holde de franske departementer fri fra de strenge bestemmelser i traktaten. Jeg skal dog bemærke, at dersom Domstolen fastslår, at afgifter som den oversøiske afgift er uforenelige med traktatens artikel 95, vil dommen kun vedrøre den periode, der er forløbet siden udløbet af de to år, der er omhandlet i artikel 227, stk. 2, andet afsnit, og ikrafttrædelsen af beslutning 89/688. Dersom

Domstolen derimod fastslår, at sådanne afgifter er uforenelige med traktatens bestemmelser om told og afgifter med tilsvarende virkning, vil denne afgørelse principielt være gældende fra det øjeblik, hvor disse bestemmelser trådte i kraft. Yderligere vil Rådet som antaget af Kommissionen ikke senere være beføjet til at fastsætte undtagelser fra dem.

Lovligheden af en afgift som den oversøiske afgift

a) *Traktatens bestemmelser om told og afgifter med tilsvarende virkning*

18. Réunion og den franske regering understreger, at den oversøiske afgift opkræves af al import til de berørte regioner, herunder import af varer hidrørende fra andre oversøiske departementer og det franske hovedland. Yderligere anfører de, at den oversøiske afgift ikke udløses ved passage af en national grænse, men ved overskridelse af en regional grænse. Disse faktorer bringer efter deres opfattelse den oversøiske afgift uden for anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om told og afgifter med tilsvarende virkning.

19. Kommissionen oplyser, at den siden 1980 har modtaget en række klager fra erhvervsdrivende over den oversøiske afgift. Den indledte derfor i 1984 en traktatbrudsprocedure mod Frankrig i medfør af traktatens artikel 169. Efter at Kommissionen havde gennemgået den franske regerings bemærkninger, besluttede den at stille traktatbrudsproceduren i bero og søge en politisk løsning på problemet. Kommissionen hævder dog fortsat, at den oversøiske afgift svarer til en afgift med tilsvarende virkning som told, idet den opkræves af varer ved passagen af grænsen til den pågældende region, og idet den lokale produktion ikke er undergivet en tilsvarende afgift. Da de oversøiske afgifter har eksisteret siden det forrige århundrede, finder Kommissionen, at de omfattes af traktatens artikel 13. For så vidt som a) de oversøiske afgifter efter traktatens ikrafttrædelse er blevet udstrakt til at omfatte visse varer, der ikke tidligere havde været pålagt den, eller b) afgiftssatsen er blevet forhøjet efter denne dato, finder Kommissionen, at de henhører under traktatens artikel 12.

20. Selv om den oversøiske afgift har visse af de træk, der er karakteristiske for en egentlig told, antager Kommissionen, at traktaten forbeholder betegnelsen told i egentlig forstand til afgifter, der opkræves på nationalt plan eller fællesskabsplan. Dette er grunden til, at Kommissionen i sin åbningsskrivelse til den franske regering i 1984 betegnede den oversøiske afgift som en afgift med tilsvarende virkning som told. Kommissionen erkender, at sondringen mellem de to kategorier er uden praktisk interesse, når der er tale om indførsel af varer hidrørende fra andre medlemsstater, eftersom de to former for afgift er undergivet de samme regler. Den anfører derimod, at sondringen er af betydning i forbindelse med indførsel af varer fra tredjelande, idet de to kategorier, som tilfældet er i overenskomsten mellem Fællesskabet og Sverige (se artikel 3 og 6), ikke behandles på nøjagtig samme måde.

21. Efter min opfattelse er Kommissionens forslag om at forbeholde betegnelsen told til afgifter, der alene opkræves på nationalt plan og fællesskabsplan, rigtigt. Det ville måske være at strække betydningen af denne betegnelse at anse afgifter, der opkræves ved en regional grænse inden for en medlemsstat af varer, der indføres fra en anden del af samme medlemsstats område, for told, selv om afgifterne i det pågældende område ligeledes opkræves af varer, der hidrører fra andre medlemsstater. Jeg skal derfor alene behandle spørgsmålet om, hvorvidt en afgift som den oversøiske afgift kan betegnes som en afgift med tilsvarende virkning som told.

22. Jeg skal bemærke, at når afgiften, som det er tilfældet i denne sag, først rammer importvarer ved disses import til Réunion, må den regionale grænse anses for at være den nationale grænse. Det samme gælder, når den oversøiske afgift opkræves af varer, der indføres direkte fra andre medlemsstater til Réunion. Efter min opfattelse er dette tilstrækkeligt til at angive, at pålæggelsen af den oversøiske afgift under disse omstændigheder er uforenelig med traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som told, idet disse bestemmelser indeholder et klart forbud mod, at indførte varer pålægges afgifter ved de nationale grænser.

23. Den franske regering hævder dog, at den oversøiske afgift indgår i et internt afgiftssystem, og at den som følge heraf ikke omfattes af traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som told, men traktatens artikel 95. Jeg skal senere komme tilbage til artikel 95, men jeg skal dog straks fastslå, at den franske regerings synspunkt er fejlagtigt. I sin dom i Capolongo-sagen (sag 77/72, Sml. 1973, s. 611) udtalte Domstolen, at artikel 95 angår afgifter, der er led i et almindeligt internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske og importerede produkter efter samme kriterier. Som anført af Kommissionen, opfylder den oversøiske afgift ikke dette kriterium, fordi den ikke opkræves af varer, der er fremstillet i Réunion. En sådan afgift kan derfor ikke være en intern afgift som omhandlet i artikel 95.

24. Med henblik på en mere fuldstændig besvarelse af de af den forelæggende ret stillede spørgsmål skal jeg dog undersøge, om traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som told finder anvendelse på afgifter, der opkræves af varer ved passage af en regional grænse, der ikke er sammenfaldende med den nationale grænse.

25. Ifølge traktatens artikel 9 er Fællesskabets grundlag en toldunion, der indebærer »forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater såvel som alle afgifter med tilsvarende virkning ...«. På samme måde taler traktatens artikel 13 om afskaffelse af indførselstold og afgifter, der har tilsvarende virkning som indførselstold, og »som er i kraft mellem medlemsstaterne«. Som Kommissionen erkender, angår disse bestemmelser helt klart først og fremmest afskaffelsen af told og afgifter med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne. Og det er netop også således, at de indtil nu er blevet anvendt af Domstolen (se bl.a. dom i sag 24/68, Kommissionen mod Italien, Sml. 1969, s. 47, org. ref.: Rec. s. 193, og i de forenede sager 2/69 og 3/69, Sociaal Fonds

Diamantarbeiders, Sml. 1969, s. 49, org. ref.: Rec. s. 211, samt i sag 87/75, Bresciani, Sml. 1976, s. 129). Dette er ikke særlig overraskende, idet traktaten som understreget af Kommissionen er affattet med henblik på forenede toldområder.

26. Det følger imidlertid efter min opfattelse ikke heraf, at traktatens regler om afgifter med tilsvarende virkning som told ikke kan anvendes på afgifter, der opkræves af en særlig region i en medlemsstat, af varer, der indføres fra andre medlemsstater. Domstolen har nemlig klart i dommen i Diamantarbeiders-sagen fastslået, at formålet med traktaten var, at »bestemmelsen om fjernelse af told og afgifter med tilsvarende virkning skal gives en generel rækkevidde og virkning med henblik på at sikre de frie varebevægelser«. Jeg finder, at den i artikel 9 omhandlede toldunion må betyde et område, hvor der overhovedet ikke opkræves nogen told eller afgifter. Efter min opfattelse er det uforeneligt med traktatens formål, hvis forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told alene gælder for afgifter, der pålægges i anledning af overskridelse af en national grænse, men derimod ikke for afgifter, der opkræves ved passage af en regional grænse. Dersom de regionale myndigheder fortsat kunne opkræve sådanne afgifter, ville de frie varebevægelser inden for Fællesskabet blive fuldstændig illusoriske. Som understreget af Kommissionen, ville regionale afgifter i højere grad end afgifter opkrævet på nationalt plan indebære hindringer for de frie varebevægelser på grund af de utallige regionale grænser, som findes inden for Fællesskabet. Man kan vanskeligt antage, at traktatens fædre har haft til hensigt at støtte en sådan situation, der vil være så meget mere unormal, når henses til, at vi står på tærsklen til oprettelsen af det indre marked.

27. Det ville efter min opfattelse være ulogisk at sondre mellem tilfælde, hvor regionale og nationale grænser er sammenfaldende, og hvor jeg finder, at traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som told helt klart finder anvendelse, og tilfælde, hvor produkter med oprindelse i andre medlemsstater fortoldes på et andet sted i Frankrig og først derefter indføres til Réunion. I sidstnævnte situation må traktatens forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told ligeledes anses for anvendeligt. Under omstændigheder som dem, der foreligger i denne sag, er det efter min opfattelse uden betydning, at den oversøiske afgift ligeledes opkræves af importvarer, der hidrører fra andre oversøiske departementer og det franske hovedland, idet en overtrædelse af forbuddet ikke kræver, at de omtvistede afgifter har diskriminerende eller beskyttende virkning, jf. ovennævnte dom i Diamantarbeiders-sagen.

28. Jeg konkluderer, at traktatens forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told og det tilsvarende forbud i artikel 6 i overenskomsten mellem Fællesskabet og Sverige ikke kun gælder for afgifter, der opkræves ved passage af en national grænse, men tillige for afgifter, der opkræves ved overskridelse af en regional grænse inden for en stat. De to forbud har helt klart samme virkning i denne sammenhæng, idet begrebet afgifter med tilsvarende virkning som told, selv om det her er mere begrænset end det tilsvarende begreb i EØF-traktaten, under alle omstændigheder for at få virkning må omfatte en afgift, der er så nær beslægtet med told i egentlig forstand som den oversøiske afgift.

29. Jeg skal gøre endnu en bemærkning. Traktaten og artikel 6 i overenskomsten sondrer begge mellem eksisterende afgifter med tilsvarende virkning som told (jf. traktatens artikel 13 og overenskomstens artikel 6, stk. 2 og 3) og nye afgifter (jf. traktatens artikel 12 og overenskomstens artikel 6, stk. 1). Det påhviler derfor den nationale ret, dersom den skønner det fornødent, at tage stilling til, hvilken af bestemmelserne i traktaten der forbyder sådanne afgifter, og hvilken bestemmelse i overenskomstens artikel 6 der er relevant under de særlige omstændigheder i hovedsagen.

b) *Traktatens artikel 95*

30. Under hensyn til den konklusion, jeg er nået til vedrørende rækkevidden af traktatens forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, finder jeg det ikke absolut nødvendigt at behandle spørgsmålet om, hvorvidt den oversøiske afgift er forenelig med forbuddet mod forskelsbehandling i artikel 95, idet der er fast praksis ved Domstolen for, at de to forbud gensidigt udelukker hinanden (se f.eks. dommen i sag 94/74, IGAV, Sml. 1975, s. 699). Som jeg har redegjort for, er det efter min opfattelse klart, at pålæggelse af afgifter som den oversøiske afgift ikke omfattes af artikel 95. Havde jeg fundet, at artikel 95 var anvendelig under omstændigheder som de i sagen foreliggende, ville jeg dog ikke have fundet, at disse bestemmelser var overtrådt.

31. De to første stykker i artikel 95 lyder som følger:

»Ingen medlemsstat må direkte eller indirekte pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer.

Endvidere må ingen medlemsstat pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter.«

32. Réunion og den franske regering hævder, at eftersom varer, der hidrører fra andre regioner i Frankrig, og som indføres til Réunion, pålægges den oversøiske afgift på samme måde som importvarer hidrørende fra de øvrige medlemsstater eller tredjelande, kan en sådan beskatning ikke anses for diskriminerende. De gør endvidere gældende, at medlemsstaterne efter Domstolens praksis er berettigede til at indføre et beskatningssystem for visse produkter, hvori der differentieres efter objektive kriterier. De henviser til, at Domstolen har antaget, at »sådanne afgiftsforskelle er forenelige med fællesskabsretten, hvis de forfølger formål i den økonomiske politik, der også er forenelige med kravene i traktaten og i afledt ret, og hvis den pågældende afgiftsordning er udformet således, at der ikke sker nogen form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater eller nogen form for beskyttelse af konkurrerende indenlandsk fremstillede varer« (se f.eks. sag 106/84, Kommissionen mod Danmark, Sml. 1986, s. 833, præmis 20).

33. Jeg finder, at den antagelse, som dette argument bygger på — nemlig at den oversøiske afgift ikke bevirker forskelsbehandling,

fordi den ligeledes opkræves af importvarer hidrørende fra andre regioner i Frankrig — er uholdbar. Som Kommissionen med rette har anført, er en forskelsbehandling på grund af regional oprindelse en delvis forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, eftersom den pågældende region udgør en del af en medlemsstats nationale område. Varer med oprindelse i de øvrige medlemsstater vil således uundgåeligt få en mindre gunstig behandling. Ifølge en nu fast praksis ved Domstolen svarer dette ganske enkelt til en forskelsbehandling på grund af nationalitet (se sag C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, Sml. 1990 I, s. 889, præmis 11, og dom af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior m.fl., Sml. I, s. 4151, præmis 24). At en afgift som den oversøiske afgift ligeledes pålægges varer hidrørende fra andre regioner i Frankrig, indebærer derfor ikke, at den ikke kan anses for diskriminerende i medfør af artikel 95.

34. Konstatering af en overtrædelse af artikel 95 kræver dog, at man kan påvise et nationalt produkt, der ligner eller konkurrerer med et importeret produkt, der er hårdere beskattet. I dommen i sagen Kommissionen mod Danmark (sag C-47/88, Sml. 1990 I, s. 4509), der angik foreneligheden med artikel 95 af den danske lovgivning om registreringsafgift af biler, fastslog Domstolen utvetydigt, at artikel 95 ikke var anvendelig, når der ikke fandtes noget lignende eller konkurrerende nationalt produkt. Selv om visse produkter, der rammes af den oversøiske afgift, kan fås i Réunion, gælder dette ikke de biler, der er genstand for hovedsagen for den forelæggende ret, og det er ikke gjort gældende, at denne situation kan ændre sig i den nærmeste fremtid. Naturligvis produceres der biler i det franske hovedland, men disse pålægges oversøisk afgift, når de indføres til Réunion, på samme måde som biler, der indføres fra andre medlemsstater. Man kan således ikke hævde, at den oversøiske afgift rammer produkter fra andre medlemsstater hårdere end lignende nationale produkter, lige så lidt som man kan hævde, at afgiften yder nationale produkter en indirekte beskyttelse. Hvor der er tale om biler, må en afgift som den oversøiske afgift, selv om den omfattes af traktatens artikel 95, anses for forenelig med denne bestemmelse. Domstolen opfordres ikke i denne sag til at tage stilling til lovligheden af den oversøiske afgift i forhold til andre produkter og er heller ikke i stand hertil.

De tidsmæssige virkninger af en dom om uforenelighed

35. Dersom Domstolen kender en afgift som den oversøiske afgift ulovlig, har Réunion og den franske regering anmodet den om at begrænse de tidsmæssige virkninger af sin dom. Eftersom den oversøiske afgift efter min opfattelse er uforenelig med traktatens forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, skal jeg tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen bør følge denne anmodning ved at begrænse de tidsmæssige virkninger af sin afgørelse, således at den ikke omfatter krav om tilbagebetaling af afgifter, der er betalt før datoen for afsigelsen af dens dom.

36. I sin dom i Defrenne-sagen (sag 43/75, Sml. 1976, s. 455) har Domstolen anerkendt, at den under særlige omstændigheder var beføjet til i medfør af det almindelige retssikkerhedsprincip at begrænse virkningerne af sine domme i fortiden. Når Domstolen skal afgøre, om der er grund til at begrænse dens domme på denne måde, lægger den vægt på to hovedfaktorer. For det første vurderer den, hvad der kan blive de praktiske resultater, dersom virkningerne af dommen ikke begrænses i tid, og for det andet, om de retsundergivne, der kan blive berørt af dommen, har haft grund til at tro, at retstilstanden var forskellig fra den, der er fastslået af Domstolen (se ovennævnte dom i Defrenne-sagen samt dom i sag 24/86, Blaizot, Sml. 1988, s. 379, og i sag C-262/88, Barber, Sml. 1990 I, s. 1889). Domstolen har dog understreget, at »man dog ikke [kan] gå så langt som til at gribe ind i rettens objektivitet og bringe dens fremtidige anvendelse i fare, blot fordi en retsafgørelse kan få virkninger for fortiden« (Blaizot-dommen, præmis 30).

37. Dersom Domstolen konstaterer, at den oversøiske afgift er ulovlig, vil dens afgørelse utvivlsomt få alvorlige konsekvenser, idet der da kan blive tale om tilbagebetaling af betydelige afgiftsbeløb, der tidligere er opkrævet. Réunion ville vanskeligt kunne bære sådanne krav. I dommen i Just-sagen (sag 68/79, Sml. 1980, s. 501) antog Domstolen, at fællesskabsretten ganske vist ikke er til hinder for, at man i et nationalt retssystem nægter at tilbagebetale uberettiget opkrævede afgifter, dersom dette ville bevirke en ugrundet berigelse af de berettigede, f.eks. når de uberettiget opkrævede afgifter er blevet indregnet i varepriserne og overvæltet på køberne (jf. ligeledes dommen i sag 199/82, San Giorgio, Sml. 1983, s. 3595). Yderligere baserede Domstolen sig i præmis 35 i dommen i Essevi og Salengo-sagen (forenede sager 142/90 og 143/90, Sml. 1981, s. 1413) på dette princip, idet den afslog en anmodning om tidsbegrænsning af virkningerne af dens dom i sagen. Princippet i dommen i Just-sagen kan dog ikke være til hinder for, at borgere, der har købt de pågældende varer til eget brug, ikke skal kunne kræve tilbagebetaling af den oversøiske afgift.

38. Det er også korrekt, at krav om tilbagebetaling af uberettiget opkrævede afgifter principielt er underkastet forældelsesreglerne i national lovgivning. Men den franske regerings repræsentant har i retsmødet oplyst, at den forældelsesfrist, som finder anvendelse i disse sager, sandsynligvis vil være på 30 år. En så lang periode kan ikke beskytte Réunion mod de alvorlige økonomiske konsekvenser, som kravene om tilbagebetaling af den tidligere opkrævede oversøiske afgift helt åbenbart ville medføre.

39. Disse forhold er måske i sig selv ikke en tilstrækkelig begrundelse for at fastsætte en tidsmæssig begrænsning for virkningerne af den dom, som jeg foreslår Domstolen at afsige. Uanset udfaldet af denne sag har man imidlertid med rimelighed indtil nu kunnet antage, at den oversøiske afgift var forenelig med traktaten.

40. Selv om Kommissionen som tidligere nævnt (jf. ovenfor, punkt 19) i 1984 fandt, at den oversøiske afgift var uforenelig med traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som told, og dette blev bekræftet i et svar, som Kommissionen i 1987 gav på et skriftligt spørgsmål fremsat af et medlem af Europa-Parlamentet (jf. EFT C 351, s. 27), forfulgte den dog ikke den traktatbrudsprocedure, som den havde indledt mod Frankrig. Yderligere er Kommissionens opfattelse, hvorefter den oversøiske afgift er en afgift med tilsvarende virkning som told, vanskelig at forene med det forslag (EFT C 1989, s. 6), som lå til grund for vedtagelsen af beslutning 89/688 [1]. I lighed med artikel 4 i beslutning 89/688 hed det i artikel 4 i Kommissionens forslag, at Frankrig på visse betingelser var »bemyndiget til indtil senest den 31. december 1992 at opretholde den nuværende særtoldordning«.

41. Jeg skal understrege, at eftersom Kommissionen altid har antaget, at artikel 227, stk. 2, således som Domstolen har fortolket den i dommen i Hansen-sagen, ikke tillader institutionerne at fravige traktatens regler om frie varebevægelser til fordel for de franske oversøiske departementer, er det dog særdeles besynderligt, at den har foreslået vedtagelse af en foranstaltning, som den anså for at ligge uden for disse institutioners kompetence. Kommissionen har forsøgt at forklare dette under retsmødet ved at anføre, at den endelige fremgangsmåde i beslutning 89/688 var den eneste, den anså for realistisk på politisk plan. Selv om man antager, at dette er rigtigt, må det dog konstateres, at Kommissionen har foreslået en fremgangsmåde, som den selv betragtede som ulovlig. Denne fremgangsmåde fra Kommissionens side kan kun betegnes som skadelig, når henses til det retssikkerhedshensyn, som Domstolen principielt har lagt til grund, bl.a. i dommen i Defrenne-sagen, når den begrænsede rækkevidden af dens domme i tid. Under alle omstændigheder har både Kommissionens forslag til og Rådets vedtagelse af beslutning 89/688 faktisk givet anledning til en formodning om, at den oversøiske afgift i hvert fald midlertidigt var lovlig.

42. På baggrund af alle disse forhold, der givet er mindst lige så vægtige som de betragtninger, der er anført i dommen i Blaizot-sagen, foreslår jeg derfor Domstolen at udtale, at uforeneligheden med traktaten af en afgift som den oversøiske afgift ikke kan påberåbes i forbindelse med beløb, der er betalt før afsigelsen af Domstolens dom, undtagen af personer, der har anlagt sag eller klaget på tilsvarende måde før denne dato.

Gyldigheden af beslutning 89/688

43. Endelig fremgår det af det ovenfor anførte, at beslutning 89/688 er ugyldig, for så vidt den har til formål at tillade opretholdelsen af den øjeblikkelige ordning vedrørende den oversøiske afgift. Selv om den nationale ret ikke særligt har rejst dette spørgsmål, forekommer det mig af hensyn til klarheden ønskeligt, at Domstolen udtaler sig herom.

1 — Selv om jeg gør opmærksom på, at det forslag, der er omtalt i præamblen til denne beslutning faktisk er det, som førte til beslutning 89/687.

Forslag til afgørelse

44. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare de i denne sag stillede spørgsmål som følger:

»1) EØF-traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold skal fortolkes således, at de er til hinder for, at der i et område, der er en del af en medlemsstat, opkræves en afgift på varer, der indføres fra en anden medlemsstat, som følge af, at varen passerer det pågældende områdes grænse, uanset om afgiften også opkræves af varer, der indføres til området fra en anden del af førstnævnte stats område.

2) Artikel 6 i overenskomsten mellem Fællesskabet og Sverige, undertegnet i Bruxelles den 22. juli 1972, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der i et område, der er en del af en medlemsstat, opkræves en afgift af varer, der indføres fra Sverige, som følge af, at varen passerer det pågældende områdes grænse, uanset om afgiften også rammer varer, der indføres til området fra en anden del af den pågældende medlemsstats område.

3) Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1989 om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer er ugyldig, for så vidt den tillader opretholdelse af den gældende særtoldordning.

4) Hverken EØF-traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som importtold eller artikel 6 i overenskomsten mellem Fællesskabet og Sverige eller ugyldigheden af Rådets beslutning 89/688/EØF kan påberåbes til støtte for krav om tilbagebetaling af en sådan særtold, når denne er betalt inden datoen for denne doms afsigelse, medmindre den, der fremsætter kravet, inden denne dato har anlagt sag med påstand om tilbagebetaling af særtolden eller op tilsvarende måde administrativt har fremsat krav om tilbagebetaling.«