FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT K. ROEMER FREMSAT DEN 7. MAJ 1973 [1]

Hr. Præsident,
ærede dommere,

Ved lov af 13. juni 1935 oprettedes i Italien Ente nazionale per la Cellulosa e per la Carta (forkortet: ENCC). Det drejer sig om et offentligretligt organ, der er sammensat af papirproducenter, celluloseproducenter og celluloseforbrugende virksomheder, og som udgør en juridisk person. Dets formål kan i det væsentlige beskrives således: fremme af udviklingen af produktionen af cellulose i Italien, lettelse af produktionen og anvendelsen af nationale råstoffer til fremstilling af cellulose, organisering af produktionen og afsætningen af papir. Til opnåelse af disse mål kommer følgende foranstaltninger i betragtning: ydelse af subventioner til den indenlandske presse, ydelse af subventioner til eksport af avispapir til tredjelande, indkøb af papir i udlandet, gennemførelse af forskning på skovbrugs- og papirområdet samt ydelse af støtte til nyplantning af skov. ENCC's virksomhed finansieres gennem en statslig afgift. Den opkræves i henhold til lov af 13. juni 1940 i forbindelse med en ministeriel anordning af 3. juli 1940 og en lov af 28. marts 1956 — bortset fra enkelte ikkerelevante undtagelser — på cellulose, papir og karton fra den indenlandske produktion og på indførsel af sådanne produkter. I tilknytning hertil har fabrikanterne — dette er udtrykkelig bestemt — ret til at overvælte en del af afgiften på aftagerne.

Denne ordning har også betydning for sagsøgeren i hovedsagen. Han har nemlig modtaget en leverance fra sagsøgte af et bestemt kvantum æg, som blev leveret i emballage (kartoner og bakker), der var importeret fra forbundsrepublikken Tyskland. Den nævnte afgift til ENCC på 1,75 % blev beregnet af værdien af emballagen, og tilsyneladende blev den også betalt af sagsøgeren.

Sagsøgeren anser imidlertid af forskellige grunde, der støttes på fællesskabsretten, opkrævningen af afgiften for ulovlig. Han er af den opfattelse, at en sådan afgift strider mod den siden overgangsperiodens udløb umiddelbart gældende artikel 13 i EØF-traktaten, dvs. forbudet mod opkrævning af told og afgifter med tilsvarende virkning som told. Han mener endvidere, at afgiften er uforenelig med EØF-traktatens artikel 92 (reglen om statsstøtte), fordi den har til formål at finansiere en aktivitet, der sigter mod at udvikle den italienske cellulose- og papirproduktion, og dermed fremkalder konkurrencefordrejninger. — Sagsøgeren hævder ligeledes, at de med afgiften forbundne importbegrænsninger strider mod EØF-traktatens artikel 30 ff., dvs. forbudet mod kvantitative indførselsrestriktioner samt alle foranstaltninger med tilsvarende virkning. — Endelig betragter han opkrævningen af afgiften på indførsel som misbrug af en dominerende stilling i den i EØF-traktatens artikel 86 forudsatte betydning, fordi anvendelsen af de ved afgiften indkomne midler bidrager til at styrke den italienske papirindustris stilling på markedet.

Derfor har sagsøgeren henvendt sig til byretten i Conegliano og anmodet om udstedelse af et inkassodekret mod sine leverandører for således blandt andet at opnå tilbagebetaling af den på ham overvæltede afgift.

På baggrund af de af fællesskabsretten afledte argumenter udsatte byretten i Conegliano sagen i overensstemmelse med en begæring fra sagsøgerens advokat og inden høring af modparten og forelagde ved kendelse af 20. november 1972 i henhold til EØF-traktatens artikel 177

1 — Oversat fra tysk.

følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Er bestemmelsen i Traktatens artikel 92, stk. 1, som forbyder ydelse af økonomisk støtte, der fordrejer konkurrencevilkårene inden for Fællesskaberne, umiddelbart gældende i medlemsstaternes retsorden med den virkning, at der skabes individuelle rettigheder for borgerne, som de nationale domsmyndigheder skal beskytte?
2. I tilfælde af, at spørgsmål 1 besvares bekræftende, på hvilken dato er da disse individuelle rettigheder, der er nævnt ovenfor, trådt i kraft (dvs. er de trådt i kraft på Rom-traktatens ikrafttrædelsesdato eller den 31. december 1969, hvilken dato danner afslutning på overgangsperioden)?
3. Er anvendelsen af en afgift, der opkræves på basis af en procentsats udregnet i forhold til værdien af en vare, der er indført fra andre medlemslande, udtryk for en tilsidesættelse af Traktatens artikel 13, stk. 2 eller af en anden regel i Rom-traktaten, der forbyder at bringe særlige afgifter i anvendelse på import fra andre medlemsstater?
4. Udgør Traktatens artikler 30 og 86 bestemmelser, der er umiddelbart gældende i medlemsstaterne?
5. Kan anvendelsen på varer, der er importeret fra andre medlemsstater, af en afgift, der er bestemt til af finansiere et fra staten forskelligt offentligretligt organ, udgøre en krænkelse af Traktatens artikler 30 og 86, stk. 1?

Sagsøgeren i hovedsagen, Den italienske Republiks regering og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet skriftlige og mundtlige indlæg vedrørende disse spørgsmål.

Vi vil nu undersøge, hvilket svar der må gives herpå.

Vi vil ikke herved opholde os ved den omstændighed, at forelæggelsen er sket i en inkassosag, og før modparten er blevet hørt, dvs. før der for den nationale ret er foregået en kontradiktorisk procedure vedrørende de omtvistede problemer. Vi har ofte haft at gøre med sådanne situationer, og der er aldrig blevet draget den konsekvens, at forelæggelsen skulle afvises (sml. sagerne nr. 18/71, Sammlung 1971, s. 811, og 43/71, Sammlung 1971, s. 1039). Den foreliggende sag skal behandles på samme måde, selv om man givetvis må give den italienske regering ret i, at det med henblik på at opnå en hensigtsmæssig formulering af spørgsmålene som hovedregel er bedre at give den sagsøgte part lejlighed til stillingtagen, før der sker forelæggelse for os.

1. Angående det første spørgsmål

Det første spørgsmål, byretten i Conegliano stiller, vedrører reglen om støtte i EØF-traktatens artikel 92. I den forbindelse ønskes det oplyst, om artikel 92, stk. 1 er en umiddelbart gældende norm, som begrunder subjektive rettigheder for den enkelte. Da spørgsmålet er stillet med henblik på den for ENCC gældende støtteordning, dvs. *en ordning, der bestod* ved EØF-traktatens ikrafttræden, skal det præciseres derhen, om artikel 92 for sådanne sagsforhold indeholder umiddelbart gældende ret.

Som De vil vide, har Kommissionen i denne sag udtalt sig til fordel for en benægtende besvarelse af spørgsmålet, og også den italienske regering synes at hælde til denne opfattelse. Heroverfor forfægter sagsøgeren i hovedsagen den opfattelse, at artikel 92, stk. 1 i hvert fald under bestemte forudsætninger og i det mindste efter overgangsperiodens udløb skal anvendes umiddelbart af nationale retter, selv på støtteordninger, der allerede bestod ved Traktatens ikrafttræden.

Dette problem har på en vis måde også spillet en rolle i sag nr. 9/70 (Sammlung 1970, s. 856). I forslaget til afgørelse udtalte jeg mig dengang — i overensstemmelse med Kommissionen — imod, at artikel 92 skulle være umiddelbart anvendelig. Nu må jeg imidlertid indrøm-

me, at de argumenter og slutninger, som sagsøgeren i hovedsagen har fremdraget, ikke dengang var genstand for tvist. Jeg kan derfor ikke idag nøjes med at henvise til mit standpunkt i sag nr. 9/70; problemet skal tværtimod underkastes en nyvurdering i alle dets aspekter.

Ifølge Domstolens praksis findes der bestemmelser i fællesskabsretten, der kan danne grundlag for individuelle rettigheder i de tilfælde, hvor der er fastsat forpligtelser, som er tilstrækkeligt klare og nøjagtige, som er ubetingede og fuldstændige, og som ikke forudsætter, at der vedtages yderligere retsakter (sml. hertil f.eks. dommene i sagerne nr. 6/64, Sammlung 1964, s. 1253, og nr. 9/70, Sammlung 1970, s. 825).

Bedømmer man bestemmelsen om støtte i artikel 92 efter denne målestok, kan der sikkert af hele systemet i artiklerne 92 ff. udledes gode grunde, der taler imod en umiddelbar anvendelighed.

Det er for det første bemærkelsesværdigt ved bestemmelsen i artikel 92, at det ikke drejer sig om et forbud *uden forbehold*. Der er allerede fastsat undtagelser i dens stk. 2; en række støtteformer er dér udtrykkelig betegnet som forenelige med fællesmarkedet. Efter de der anvendte formuleringer (»usædvanlige begivenheder«, »opveje de økonomiske ulemper, som [Tysklands deling] har forårsaget«) er det klart, at der for så vidt er tale om en væsentlig skønsbeføjelse, hvis håndhævelse ikke kan overlades de nationale retter, men som tværtimod må antages at skulle udøves på *fællesskabsplan*.

Desuden — og dette er endnu mere betegnende — er alle de former for støtte, som *kan* betragtes som forenelige med fællesmarkedet, nævnt i artikel 92, stk. 3. I denne sammenhæng er det bemærkelsesværdigt, at der allerede i det punktum, der indleder stykket, findes en henvisning til skønsbeføjelser og nødvendigheden af at vedtage gennemførelsesforanstaltninger. De formuleringer, man har anvendt til karakterisering af de forskellige tilfælde, tyder klart på, at der foreligger en skønsbeføjelse (f.eks. den kendsgerning, at man under litra b taler om vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse, eller at der under litra c tales om den fælles interesse). Desuden må man ikke glemme, at støtte i henhold til afsnit d under nærmere specifikation ved Rådets beslutning kan betragtes som forenelig med Fællesmarkedet, hvoraf man med god grund kan slutte, at artikel 92 er ufuldstændig.

Allerede dette var efter min hidtidige opfattelse tilstrækkeligt til at frakende artikel 92 umiddelbar anvendelighed. Herved vil man ikke mindst huske overvejelserne i den præjudicielle afgørelse nr. 13/68 (Sammlung 1968, s. 692), som ligeledes frakendte visse traktatbestemmelser i kapitlet om ophævelse af de kvantitative restriktioner umiddelbar anvendelighed på grund af en klar skønsmargin for afgørelsen og på grund af manglende bestemthed.

Den beskrevne vurdering bekræftes desuden af væsentlige slutninger vedrørende de nedennævnte traktatbestemmelser. — Således kan det klart udledes af artikel 93, at Kommissionen er betroet prøvelsen af bestående støtteordninger. Til dette formål er der — hvad der allerede blev henvist til i dommen i sag nr. 6/64 — hjemlet en særlig fremgangsmåde under medvirken af medlemsstaterne og de implicerede parter. Efter denne fremgangsmåde kan Kommissionen foreslå hensigtsmæssige forholdsregler, f.eks. til tilpasning af støtteordninger. Kommer den til det resultat, at en støtte er uforenelig med Traktaten, træffer den en beslutning og sætter en frist til ophævelse eller ændring af den tvivlsomme ordning. Fællesskabets retlige regulering af støtteordninger kræver altså en retsakt fra Fællesskabets udøvende organ, og netop dette er en omstændighed, som efter den hidtidige retspraksis gør det nærliggende at udelukke umiddelbar anvendelighed.

Herudover bør det nævnes, at Rådet i hvert fald har beføjelse til under »ganske særlige omstændigheder« (jf. artikel 93), at beslutte, at en støtte »uanset bestemmelserne i artikel 92 eller de i artikel 94

nævnte forordninger, skal betragtes som forenelig med fællesmarkedet«. Der kan endelig også henvises til Traktatens artikel 94. Heri er nemlig Rådets gennemførelsesforordninger til artiklerne 92 og 93 hjemlet. Dette er utvivlsomt også en omstændighed, der tyder på manglende fuldstændighed i den betydning, som er forudsat i den hidtidige retspraksis, og som taler imod den umiddelbare anvendelighed af støtteordningen.

Sagsøgeren i hovedsagen forsøger nu at imødegå disse vægtige betragtninger med forskellige overvejelser. — Han henviser til, at dommen i sag nr. 6/64 har udtalt sig bekræftende til spørgsmålet om den umiddelbare anvendelighed af artikel 93, stk. 3 (altså med henblik på indførelse af nye støtteforanstaltninger), hvoraf man skal kunne slutte, at artikel 92 ikke på grund af sin struktur udelukker en umiddelbar anvendelighed.

Han mener ligeledes af artikel 93 og andre bestemmelser i Traktaten at kunne udlede en forpligtelse for medlemsstaterne til at *anmelde* bestående støtteordninger og at kunne knytte bestemte konsekvenser til ikke-opfyldelsen af denne forpligtelse. Endelig er efter hans mening også overgangsperiodens udløb af betydning. I den forbindelse udleder sagsøgeren det princip af Traktatens artikel 8, stk. 7, at alt, hvad der var nødvendigt til oprettelsen af Fællesmarkedet, skulle være foretaget inden udløbet af overgangsperioden, og at der derfor også skulle være arbejdet på at afskaffe traktatstridige støtteforanstaltninger. Med udløbet af overgangsperioden skulle det følgelig ikke længere være nødvendigt udtrykkeligt at fastsætte afskaffelsen i en beslutning fra Kommissionen. Forbudet i artikel 92, stk. 1 skulle faktisk analogt med bestemmelsen i artikel 13 (om afskaffelsen af afgifter med tilsvarende virkninger som told) være blevet umiddelbart gældende med virkning fra dette tidspunkt.

Kan disse argumenter — således må man altså spørge — slå igennem over for Kommissionens opfattelse og over for den opfattelse, som allerede er kommet til udtryk i dommen i sag nr. 6/64 vedrørende artikel 92, nemlig den opfattelse, hvorefter artikel 92 ikke indeholder nogen for medlemsstaternes domsmyndigheder umiddelbart gældende ret, der begrunder rettigheder for den enkelte? Lad mig forudsige resultatet: jeg ser faktisk ingen mulighed for at følge sagsøgerens argumentation.

For det første må det siges, at sagsøgerens slutninger fra dommen i sag nr. 6/64 vedrørende artikel 93, stk. 3 går alt for vidt. Man må nemlig ikke overse, at denne bestemmelse udelukkende indeholder en spærreregel for nye støtteforanstaltninger, hvor alene subventionsbegrebet er afgørende. Den berettiger derimod på ingen måde til den slutning, at *systemet som helhed* i artikel 92, der også omfatter støtteforanstaltninger, som er forenelige med Fællesmarkedet, ifølge sin struktur egner sig til en umiddelbar anvendelse.

Derfor synes jeg, at det er utilladeligt dristigt af artikel 93, stk. 1, eventuelt i forbindelse med artikel 5, at ville udlede en stiltiende forpligtelse for medlemsstaterne til at anmelde bestående støtteordninger og at ville knytte den konsekvens til ikke-opfyldelsen af denne forpligtelse inden for en rimelig frist, at forbudet i artikel 92, stk. 1 er umiddelbart gældende. Da artikel 93, stk. 3 udtrykkeligt fastsætter en sådan pligt til underretning om påtænkte nye støtteforanstaltninger, må man faktisk antage, at den, hvis den havde været tilsigtet for bestående støtteforanstaltninger, ligeledes i denne forbindelse var blevet fastsat udtrykkeligt. På den anden side synes det at være ligeså uholdbart at knytte den konsekvens til udløbet af en sådan frist til underretning (om hvis længde der intet forlyder), at støtteordninger simpelthen er forbudt, altså til dels at berøve artikel 92 dens anvendelsesområde, som at antage, at bedømmelsen af de pågældende støtteordninger i overensstemmelse med hele artikel 92 herefter ligger i hænderne på den nationale dommer. Hverken retssikkerhedsprincippet eller princippet om en

ensartet retsanvendelse i Fællesskabet kan let forenes med dette.

Hvad endelig angår udløbet af overgangsperioden og den af sagsøgeren fremhævede analogi med EØF-traktatens artikel 13, skal følgende bemærkes. Det er vigtigt, at de i artikel 13 omhandlede foranstaltninger efter udløbet af overgangstiden simpelt hen er forbudt. Her drejede det sig altså — hvad angår afgifter med tilsvarende virkning som told — kun om en fastlæggelse af et program til deres afskaffelse. Reglerne om støtteforanstaltninger indeholder derimod også et forbehold med hensyn til *tilladelige* støtteforanstaltninger, som nødvendiggør en undersøgelse fra fællesskabsorganernes side. Efter disse bestemmelsers struktur kan det ikke være rimeligt at gå ud fra, at Kommissionens kompetence på dette område bortfaldt ved udløbet af overgangsperioden, og at kun et forbud svarende til artikel 13 ville forblive i kraft. Herudover kan det om det argument fra sagsøgeren, som nu skal behandles, gøres gældende, at der i artikel 92, stk. 3, litra c — med hensyn til støtteforanstaltninger til fordel for skibsbygningsindustrien — udtrykkeligt er taget hensyn til udløbet af overgangsperioden. Denne særlige begrænsning ville faktisk være uforståelig, hvis man alligevel i løbet af overgangsperioden havde villet afskaffe alle de bestående støtteforanstaltninger, som er uforenelige med Traktaten.

Jeg ville altså mene, at det ikke er berettiget at overtage sagsøgerens kunstfærdige tese (som til dels også angår det helt forskellige system i EØF-traktatens artikel 85), men at man snarere må frakende artikel 92 umiddelbar anvendelighed. Det er følgelig ikke den nationale dommers pligt at bedømme, om den med ENCC forbundne støtteordning er retmæssig. Dette er forbeholdt Kommissionen, og det vil først efter afslutning af den ved beslutningen af 15. september 1972 indledte undersøgelse, eventuelt efter gennemførelse af en retssag, være klart, hvorvidt forbudet i artikel 92 griber ind eller ej.

2. Vedrørende det andet spørgsmål

Når det første spørgsmål besvares på denne måde, er det overflødigt at behandle det andet spørgsmål, dvs. at undersøge, om der allerede ved Traktatens ikrafttræden er opstået rettigheder på grundlag af artikel 92, eller om dette først er sket ved udløbet af overgangsperioden, samt at overveje hvilken indholdsmæssig rækkevidde denne regel har, særlig om den også omfatter de regler, der vedrører ENCC.

3. Om det tredje spørgsmål

Med sit tredje spørgsmål vil byretten vide, om opkrævningen af en afgift på værdien af et fra en anden medlemsstat importeret produkt udgør en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 eller af en anden bestemmelse i Traktaten — der er øjensynlig tænkt på artikel 95.

Indledningsvis kan der henvises til hidtidig relevant praksis.

For så vidt angår artikel 13, kan man af den udlede, at der er tale om afgifter med tilsvarende virkning som told, når finansielle byrder pålægges et produkt ved passage af grænsen (sagerne nr. 24/68, Sammlung 1969, s. 193, nr. 2 og nr. 3/69, Sammlung 1969, s. 211), eller (som dommen i sag nr. 29/72) i tilfælde, hvor afgifter specielt rammer importerede varer. Derimod omfatter artikel 13 ikke sådanne afgifter, som også i staten selv rammer tilsvarende nationale produkter på lignende måde, eller som opkræves inden for rammerne af en generel indenlandsk afgift (sag nr. 24/68); denne regel griber — som det hedder i dommen i sag nr. 29/72 — ikke ind med hensyn til sådanne afgifter, som også opkræves på tilsvarende nationale produkter, navnlig når det drejer sig om et almindeligt afgiftssystem, som behandler indførte og nationale produkter efter de samme eller i det mindste efter sammenlignelige kriterier.

Ifølge retspraksis skal artikel 95 forstås således, at enhver forskelsbehandling ved afgiftsopkrævningen til skade for indførte varer er forbudt. Efter dette må im-

porterede varer ikke belastes mere end indenlandske varer. Efter retspraksis kommer det imidlertid ikke blot an på en sammenligning af de anvendte satser men også på beskatningsgrundlaget og den måde, afgifterne opkræves på (sml. sagerne nr. 28/69, Sammlung 1970, s. 187, 77/69, Sammlung 1970, s. 237 og 54/71, Sammlung 1971, s. 1107). Den forelæggende dommer skal hovedsagelig vurdere den omtvistede afgift og drage de nødvendige konsekvenser ved hjælp af disse kriterier.

Herudover skal der nu med hensyn til nogle bemærkninger fra parternes side angående særegenheden ved den foreliggende sags faktiske omstændigheder bemærkes følgende.

Som De ved, er sagsøgeren i hovedsagen af den opfattelse, at artikel 95 kun gælder for *rent fiskale afgifter,* som tjener til almindelig finansiering af statsudgifterne, hvorimod den ikke omfatter afgiftslignende bidrag, som er bestemt til at dække udgifter for bestemte begunstigede. Da det sidstnævnte er tilfældet for afgifterne til ENCC, skal de følgelig ikke bedømmes efter artikel 95, men nødvendigvis klassificeres som afgifter med tilsvarende virkning som told.

Denne tese, der støttes på systemet i artiklerne 95 ff og visse i retspraksis forekommende formuleringer, er ikke ny. Dens væsentlige indhold er allerede blevet fremhævet i sag nr. 29/72, dog uden at Domstolen tog hensyn hertil. Vi fandt den ikke dengang overbevisende og ser ikke nu nogen anledning til at forlade denne opfattelse. Jeg tror faktisk ikke, at den finder støtte i retspraksis. Dette kan hævdes, fordi der i dommen i sagerne nr. 2 og 3/62 (Sammlung 1962, s. 867) (som sagsøgeren har henvist til) ikke blot tales om *fiskale* foranstaltninger, men mere i almindelighed om afgifter, som på *en eller anden måde* belaster importerede produkter hårdere end indenlandske. I den henseende er det også vigtigt, at der i dommen i sag nr. 31/67 (Sammlung 1968, s. 351) er tale om afgifter, der *i det væsentlige* forfølger fiskale formål. Herudover er det — hvad Kommissionen allerede har påvist i sag nr. 29/72 — vigtigt, at der ved den af sagsøgeren foreslåede fortolkning af artikel 95 ville restere et hul i traktatsystemet, som ikke kan være tilstræbt af Traktatens fædre. — Jeg mener derfor, at man ikke i det foreliggende tilfælde kan udelukke anvendelsen af artikel 95 ved at henvise til afgiftens formål (finansiering af et offentligretligt organ).

Således må det for bedømmelsen af den omtvistede afgift være af betydning, at den bruges til at finansiere bistandsydelser til den indenlandske industri. Således viser det sig, at dens belastning i form af papir- og celluloseafgifter kun er af ringe omfang eller endog helt bortfalder, samt at belastningen af importerede varer bliver omfattet af EØF-traktatens artikel 95 eller måske artikel 13. — Heroverfor har Kommissionen imidlertid fremhævet, at en sådan slutning kun er tilladelig, hvis støtteforanstaltningernes betydning for den indenlandske industri kan bestemmes for *hver enkelt produktionsenhed.* Hvis dette ikke er muligt — og således må det forholde sig med de gennem celluloseafgiften finansierede støtteforanstaltninger — kan man ikke gribe tilbage til EØF-traktatens artikler 13 og 95. Dette bør man efter min opfattelse bifalde. Når de faktiske omstændigheder forholder sig sådan, kan man faktisk kun ved hjælp af Traktatens *støtte*bestemmelser påvise en eventuel aflastningsvirkning til fordel for den indenlandske industri.

Endelig henviser sagsøgeren også til, at man kun kan anvende artikel 95, hvor der foreligger samme afgiftsgrundlag (samme afgiftskriterier), og hvor man benytter de samme kriterier til konstatering af værdien af de indførte og de indenlandske produkter. I det foreliggende tilfælde er disse forudsætninger ikke opfyldt, fordi der ved belastningen af de importerede produkter alene lægges vægt på passagen af grænsen, mens det ved belastningen af de indenlandske produkter kommer an på ejendomsrettens overgang. Man må endvidere tage hensyn til, at den indenlandske afgift opkræves af fakturabeløbet, mens det

ved de indførte produkter kommer an på den objektive værdi, og at indførselsafgiften også gælder for færdige produkter med en højere værdi end de i samme omfang belastede indenlandske råvarer. Da artikel 95 på grund af manglende sammenlignelighed af de faktiske omstændigheder ikke kan anvendes, må afgiften anses for at have tilsvarende virkning som told. — Til dette anbringende skal det dog for det første bemærkes, at det ikke blev gjort gældende, at der til grund for hovedsagen lå et forretningsforhold, hvori der ikke ved indførslen skete nogen overgang af ejendomsretten, og som derfor ikke omfattedes af noget sammenligneligt afgiftskriterium i landet selv. — På den anden side kan man vel også hævde den opfattelse, at forskellene i opkrævningsmetoderne (belastning af færdige produkter på den ene side og af råstoffer på den anden side; beregning af afgiften på den ene side efter fakturabeløbet og på den anden side efter produkternes værdi) ikke, for så vidt der overhovedet findes reelle afvigelser, udelukker, at man foretager en sammenligning og dermed eventuelt konstaterer, om der sker forskelsbehandling af importerede produkter. Der er således næppe anledning til i det foreliggende tilfælde at falde tilbage på principperne i dommen i sag nr. 29/72 (hvori manglende sammenlignelighed mellem afgiftskriterierne spillede en rolle) og med denne begrundelse forkaste en anvendelse af artikel 95.

Hermed forekommer det mig, at der ud fra et fællesskabsretligt synspunkt er sagt alt, hvad der kan anføres inden for rammerne af det tredje spørgsmål og med henblik på hovedsagens problemstilling. Herefter — dette være i det mindste antydet, idet den nationale dommer selvfølgelig skal drage den nøjagtige konklusion — er den antagelse nærliggende, at den omtvistede afgift ikke strider mod Traktatens artikel 13, men at der efter omstændighederne kan foreligge en forskelsbehandling in henhold til artikel 95.

4. Vedrørende fjerde og femte spørgsmål

De to sidste spørgsmål vedrører endelig EØF-traktatens artikler 30 og 86. I den henseende ønsker den nationale dommer at vide, om det drejer sig om bestemmelser, der er umiddelbart gældende, og om opkrævningen af afgiften på indførsler til finansiering af et offentligretligt organs virksomhed strider mod disse bestemmelser.

Efter min opfattelse er det ikke nødvendigt med lange udredninger i den henseende.

Hvad angår det første spørgsmål, problemet om de nævnte bestemmelser er umiddelbart gældende, er en bekræftende besvarelse klart på sin plads. Med henblik på artikel 30 kan der i den forbindelse henvises til dommen i sag nr. 13/68 (Sammlung 1968, s. 679). Desuden står det vel fast, at denne umiddelbare virkning har været gældende i hvert fald siden udløbet af overgangsperioden (om den derudover har bestået siden den fremskyndede beslutnings ikrafttræden, dvs. fra 1. juli 1968, kan vel med henblik på problemstillingen i hovedsagen lades åbent). — For så vidt angår artikel 86 er det i den henseende tilstrækkeligt at henvise til Traktatens artikel 88 og til artikel 9, stk. 3 i forordning nr. 17.

For så vidt angår det andet spørgsmål, kan der med henblik på artikel 30 i overensstemmelse med Kommissionen bemærkes, at den ikke omfatter tilfælde, hvor indførte og indenlandske produkter belastes i samme omfang (hvor der altså ikke forekommer nogen særlig belastning i forhold til importøren), og hvori der heller ikke kan konstateres hindringer for importen som følge af forvaltningsproceduren. Disse principper har Kommissionen allerede fastlagt i sit direktiv af 22. december 1969 (EFT specialudgave 1970 (1), s. 10, ABl. nr. L 13, s. 29) om afskaffelse af foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner. Særlig må der henvises til dette direktivs artikel 2, hvori det hedder: »Dette direktiv omfatter foranstaltninger, andre end dem, der anvendes uden forskel på indenlandske varer og importerede varer, som udgør en hindring for den import, der uden

disse foranstaltninger ville have kunnet finde sted, herunder dem der gør importen mere vanskelig eller byrdefuld end afsætningen af indenlandske varer«. — Derimod behøver man vel ikke at gå ind på yderligere enkeltheder, som er fremført i denne sammenhæng af sagsøgeren i hovedsagen (f.eks. på den kendsgerning, at der inden for rammerne af afgiftsordningen eksisterer bestemmelser om overholdelse af et særligt format og om afstempling af varer til sikring af en bestemt anvendelse, at særligt format og særlig emballage er fastsat for de tilfælde, hvor der kan ske fritagelse for afgiften, og at ENCC siges at anvende en forvaltningsprocedure, der vanskeliggør importen). Hvis jeg ser rigtigt, er disse særegenheder kun af betydning for cellulose og avispapir, altså ikke for de produkter, der er tale om i hovedsagen. Det kan herefter lades åbent, om de anførte fremgangsmåder er forenelige med artikel 30 ff.

For så vidt angår traktatens artikel 86 må man henlede den forelæggende dommers opmærksomhed på, at anvendelsen af denne kun kommer i betragtning, når man kan beskylde en virksomhed i en dominerende stilling for misbrug. Denne bestemmelse får således kun betydning, når der fra en *virksomheds* side foreligger ansvar for bestemte foranstaltninger. Den spiller derimod ingen rolle, når *staten* bestemmer, at der skal opkræves en afgift til fordel for en virksomhed eller en gruppe af virksomheder, som indtager en dominerende stilling på markedet.

Disse bemærkninger er efter min opfattelse tilstrækkelige til besvarelse af de to sidste spørgsmål. De tydeliggør desuden, at de to nævnte bestemmelser er uden betydning for behandlingen af hovedsagen.

5. Sammenfatning

Herefter kan de af byretten i Conegliano stillede spørgsmål besvares således:

a) EØF-traktatens artikel 92 udgør ikke nogen norm, der gælder umiddelbart i medlemsstaternes interne retsorden, og som begrunder subjektive rettigheder for den enkelte.

b) Ifølge EØF-traktatens artikel 13 er finansielle belastninger, som ensidigt opkræves af medlemsstaterne i anledning af varers passage af grænsen, forbudt. Derimod berører artikel 13 ikke opkrævningen af afgifter ved indførslen, når tilsvarende indenlandske produkter belastes i samme omfang, og når belastningen sker inden for rammerne af en almindelig indenlandsk afgift, som systematisk behandler indførte og indenlandske produkter efter sammenlignelige kriterier.

   Artikel 95 forbyder, at man belaster importerede produkter højere end tilsvarende indenlandske produkter. Afgørende for, om man kan anvende bestemmelsen, er ikke blot en sammenligning af afgiftssatserne, men også en sammenligning mellem afgiftsgrundlaget og opkrævningsmetoden.

c) Artiklerne 30 og 86 gælder umiddelbart i medlemsstaterne, førstnævnte bestemmelse i hvert fald fra udløbet af overgangsperioden.

Artikel 30 får kun betydning, når der foreligger en forskelsbehandling mellem importerede produkter og tilsvarende indenlandske produkter, eller når indførslerne vanskeliggøres ved en forvaltningsprocedure.

Artikel 86 får kun betydning, når en virksomhed eller en gruppe af virksomheder, som indtager en dominerende stilling på markedet, er ansvarlig for en bestemt handlemåde. Den kan ikke finde anvendelse, når opkrævningen af en afgift til fordel for en virksomhed eller en gruppe af virksomheder hjemles ved en myndighedsakt.