FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GIUSEPPE TESAURO

fremsat den 29. februar 1996 *

1. Det problem er endnu en gang blevet forelagt for Domstolen, om den såkaldte »octroi de mer« (»særtold«), der allerede har været genstand for dommen af 16. juli 1992 i sagen Legros m.fl. [1] og dommen af 9. august 1994 i sagen Lancry m.fl. [2], er lovlig. Som bekendt blev denne afgift opkrævet i de franske oversøiske departementer af alle varer, der blev indført dertil med henblik på at blive bragt i fri omsætning, uanset hvor varerne blev indført fra, og uanset deres oprindelse, dvs. uanset om der herved var tale om en anden medlemsstat i Fællesskabet, et tredjeland eller andre områder inden for Frankrig.

Særtoldordningen, der oprindelig blev indført i det syttende århundrede, blev ændret adskillige gange i årenes løb (eller rettere i løbet af århundrederne). På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen var de grundlæggende bestemmelser indeholdt i lov nr. 84-747 af 2. august 1984 [3] »om de beføjelser, der tillægges regionerne Guadeloupe, Guyana, Martinique og Réunion«, nærmere bestemt i lovens sidste afsnit angående finansielle og fiskale bestemmelser.

2. I dommen i sagen Legros m.fl. fastslog Domstolen, at afgiften måtte anses for en — mod EF-traktatens artikel 9 stridende — afgift med tilsvarende virkning som told, for så vidt den blev opkrævet ved indførsel af varer fra en anden medlemsstat, idet Domstolen i henseende til spørgsmålet om særtoldens kvalifikation fandt det uden betydning, at afgiften i samme omfang ramte indførsel af varer til de oversøiske departementer fra andre dele af Frankrig.

I dommen fastslog Domstolen endvidere, at forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning ikke kan tillægges et forskelligt indhold, alt efter om der er tale om samhandelen inden for Fællesskabet eller om et forbud i henhold til en bilateral eller multilateral aftale indgået af Fællesskabet med et eller flere tredjelande, som har til formål at ophæve hindringerne for samhandelen. Af denne grund antog Domstolen, at den på det pågældende tidspunkt gældende frihandelsaftale mellem Fællesskabet og Kongeriget Sverige, der udtrykkeligt indeholdt et tilsvarende forbud, var til hinder for, at der også blev opkrævet særtold af varer indført fra Sverige.

3. I den senere afsagte dom i sagen Lancry m.fl. fastslog Domstolen for det første, at

* Originalsprog: italiensk.

1 — Sag C-163/90, Sml. I, s. 4625.

2 — Forenede sager C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 og C-411/93, Sml. I, s. 3957.

3 — *Journal officiel de la République française* af 3.8.1984, s. 2559.

beslutning 89/688/EØF [4], hvorved Rådet havde givet Den Franske Republik tilladelse til indtil den 31. december 1992 at opretholde den særtoldordning, der var gældende på tidspunktet for beslutningens vedtagelse, var ugyldig. Under henvisning til »enhedskarakteren af Fællesskabets toldområde« fastslog Domstolen endvidere — hvilket var udtryk for en radikal nyskabelse i forhold til retspraksis gennem mere end 30 år angående rent interne forhold — at afgiften måtte anses for en afgift med tilsvarende virkning som told, også når den blev opkrævet ved indførsel til de oversøiske departementer af varer, der udelukkende havde oprindelse i andre områder inden for Frankrig [5].

4. Det spørgsmål var derimod endnu ikke blevet forelagt for Domstolen, om det må anses for foreneligt med traktaten at opkræve særtolden af varer, der indføres til de oversøiske departementer fra tredjelande, som Fællesskabet ikke har nogen bestående handelsaftale med. Ved det præjudicielle spørgsmål i nærværende sag vil dette tomrum imidlertid blive udfyldt. Ved spørgsmålet ønsker den forelæggende ret således i det væsentlige afgjort, hvorvidt en opkrævning af særtolden ved import fra tredjelande — når det forudsættes, at der er tale om en afgift med tilsvarende virkning som told — er forenelig med indførelsen af en fælles toldtarif på grundlag af traktatens artikel 9 og 18-29 og med de grundlæggende principper for den fælles handelspolitik, jf. artikel 113. Ser man bort fra dets upræcise affattelse, er dette kernen i det herefter angivne spørgsmål fra Tribunal d'instance du 12[e] arrondissement de Paris, for hvilken sagsøgerne har nedlagt påstand om tilbagebetaling af samtlige de afgifter i form af særtold, som selskaberne har betalt i løbet af en række perioder mellem den 1. november 1988 og den 30. november 1991:

»Skal det i traktaten knæsatte princip om forbud mod forskelsbehandling fortolkes således, at det opstiller et forbud mod, at en medlemsstat opkræver en intern afgift, om hvilken det er blevet fastslået, at denne er en afgift med tilsvarende virkning, af varer fra tredjelande, som ikke er knyttet til Fællesskabet ved en særlig overenskomst, når varer, der indføres til andre medlemsstater fra disse tredjelande, ikke er underlagt den pågældende afgift?

I benægtende fald ønskes det oplyst, hvorvidt en medlemsstats opkrævning af en sådan afgift er udtryk for en forskelsbehandling, som undergraver de lige vilkår for erhvervsdrivende i de forskellige medlemsstater og medfører fordrejninger eller bringer det fælles markeds funktion i fare.«

5. Jeg bemærker indledningsvis, at Domstolen ikke som led i den præjudicielle procedure i henhold til traktatens artikel 177 kan træffe afgørelse om, hvorvidt en national foranstaltning er forenelig med fællesskabsretten, idet Domstolen alene kan forsyne den

4 — Rådets beslutning af 22.12.1989 om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer (EFT L 399, s. 46).

5 — Denne nyorientering med hensyn til retspraksis er blevet bekræftet i den nylige dom af 14.9.1995, forenede sager C-485/93 og C-486/93, Simitzi, Sml. I, s. 2655, hvor der ligeledes var spørgsmål om en afgift af lokal karakter, som blev opkrævet ved indførsel af varer til den græske region De Dodekanesiske Øer, og som i vidt omfang var sammenlignelig med den i de oversøiske departementer gældende særtold.

nationale ret med alle fortolkningsbidrag, således at den nationale ret selv kan vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på afgørelsen af den tvist, den skal påkende [6]. Spørgsmålet må herefter retteligt opfattes således, at det ønskes oplyst, hvorvidt traktatens bestemmelser om toldunionen er til hinder for at opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told, ikke alene i forbindelse med samhandelen inden for Fællesskabet, men også i forbindelse med samhandelen med tredjelande.

6. Domstolen har herved i form af en fast praksis antaget, at ophævelsen af afgifter med tilsvarende virkning tjener til virkeliggørelse af forskellige målsætninger og har et forskelligt retsgrundlag, alt efter om der er tale om samhandelen med tredjelande eller om samhandelen inden for Fællesskabet. Det gælder således, at »i handelen inden for Fællesskabet er der tale om et forbud, som er indeholdt i selve traktaten i artikel 9, og som er ubetinget og absolut, fordi det tjener til gennemførelsen af de frie varebevægelser inden for Fællesskabet; hvad derimod angår samhandelen med tredjelande må spørgsmålet, om afgifter med tilsvarende virkning som told skal ophæves, opretholdes, ændres eller genindføres, ses i sammenhæng både med de krav, som den fælles handelspolitik stiller, og med de krav om ensartede vilkår for import fra tredjelande, som er en følge af oprettelsen af den fælles toldtarif« [7].

7. Domstolen har i overensstemmelse med disse krav, og dette gælder fra tidspunktet for afsigelsen af dommen af 13. december 1973 i sagen Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders [8], antaget, at medlemsstaterne efter ikrafttrædelsen af den fælles toldtarif den 1. juli 1968 ikke ensidigt har kunnet indføre nye afgifter på import direkte fra tredjelande og ikke har kunnet hæve niveauet for allerede bestående afgifter. Selv om et sådant forbud ikke blev udtrykkeligt opstillet i forordning (EØF) nr. 950/68 [9], hvorved den fælles toldtarif blev indført for Fællesskabet i dettes oprindelige sammensætning, måtte forbuddet nødvendigvis følge af forpligtelsen efter toldtariffen til ikke at ændre den grad af beskyttelse, der er tilladt i henhold til toldtariffen, ved at indføre yderligere afgifter i forhold hertil.

Rigtigheden af denne antagelse støttedes i øvrigt af indholdet af traktatens artikel 113, stk. 1, hvorefter den fælles handelspolitik efter overgangsperiodens udløb skal bygge på ensartede principper, navnlig for så vidt angår toldændringer, indgåelse af told- og handelsaftaler, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger. Definitionen af disse principper — hedder det i dommen — indebærer også en afskaffelse af de nationale skatte- og handelsmæssige forskelle for så vidt angår samhandelen med tredjelande.

6 — Jf. herved senest dom af 30.11.1995, sag C-55/94, Gebhard, Sml. I, s. 4165, præmis 19.

7 — Dom af 28.6.1978, sag 70/77, Simmenthal, Sml. s. 1453, præmis 22 og 23.

8 — Forenede sager 37/73 og 38/73, Sml. s. 1609.

9 — Rådets forordning af 28.6.1968 om den fælles toldtarif (EFT 1968 I, s. 265).

Under hensyn til, at det her omhandlede forbud dog ikke er absolut, fastslog Domstolen endvidere i dommen i Simmenthal-sagen [10], at Fællesskabets myndigheder i forbindelse med forbuddet kan foreskrive undtagelser eller afvigende bestemmelser, forudsat at de hermed forbundne afgifter alene er »afgifter, der som sådan har samme virkning i alle medlemsstaterne på [samhandelen] med tredjelande« [11].

8. Under alle omstændigheder henhører det under Kommissionen og Rådet at afgøre, om afgifter, der allerede var gældende på tidspunktet for indførelsen af den fælles toldtarif, er uforenelige med traktaten [12]. At sådanne afgifter skal afskaffes, kan endvidere og navnlig følge af bestemmelser, der er blevet udstedt vedrørende den fælles landbrugspolitik, af handelsaftaler indgået af Fællesskabet samt af associeringsaftaler mellem Fællesskabet og bestemte stater. Under alle omstændigheder gælder der — medmindre andet følger af herfra afvigende bestemmelser udstedt af Fællesskabets myndigheder — et forbud mod at forhøje afgifter, der allerede var gældende på tidspunktet for ikrafttrædelsen af den fælles toldtarif.

9. At de nævnte principper gælder, har Domstolen bekræftet i sin senere praksis [13].

Jeg mener navnlig ikke, at dommen i Aprilesagen er udtryk for en ændring af hidtidig praksis, således som sagsøgerne i hovedsagen hævder. Det er rigtigt, at der i denne dom helt generelt henvises til forbuddet mod, at medlemsstaterne ensidigt opkræver afgifter med tilsvarende virkning i forbindelse med samhandelen med tredjelande, men der må herved — således som generaladvokaten med rette anførte i sit forslag til afgørelse — henses til, at den pågældende sag ikke rejste noget problem vedrørende en opretholdelse af en afgift, der allerede var gældende på tidspunktet for indførelsen af den fælles toldtarif. Der var således utvivlsomt i forbindelse med den pågældende afgift tale om en afgift, som var blevet indført efter den 1. juli 1968.

10. Det fremgår dermed af denne retspraksis, at det ved vurderingen af, om en afgift med tilsvarende virkning er forenelig med fællesskabsretten — når afgiften opkræves i forbindelse med samhandelen med tredjelande, som Fællesskabet ikke er knyttet til ved bilaterale eller multilaterale aftaler med forbud mod sådanne afgifter — må undersøges, om afgiften allerede var gældende på tidspunktet for indførelsen af den fælles toldtarif.

Hvad herefter nærmere angår den i sagen omhandlede »særtold« var de grundlæggende bestemmelser herom, som allerede nævnt, på tidspunktet for de faktiske omstændigheder indeholdt i lov nr. 84-747, der havde ændret den tidligere, i lov nr. 46-51 af 19. marts 1946 indeholdte, ordning, og i en række dekreter

10 — Jf. ovenfor, note 7.

11 — A.st., præmis 26 og 27.

12 — Jf. herved også dommen i sagen Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, jf. ovenfor, note 8, præmis 18-21.

13 — Jf. domme af 16.3.1983, sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, præmis 18, og forenede sager 267/81, 268/81 og 269/81, SPI og SAMI, Sml. s. 801, præmis 26, 27 og 28, dom af 5.10.1995, sag C-125/94, Aprile, Sml. I, s. 2919, og af 26.10.1995, sag C-36/94, Siesse, Sml. I, s. 3573.

udstedt i december 1947 [14]. Jeg bemærker herved, at der ved artikel 38 i lov nr. 84-747 blev indført en ny betegnelse for særtolden, hvorefter denne omtales som forbrugsafgift, samtidig med at afgiften som tidligere skulle beregnes på grundlag af varernes toldværdi på tidspunktet for indførslen til de oversøiske departementer. Artikel 38 bemyndigede endvidere regionalrådene i de oversøiske departementer til at fastsætte de afgiftssatser, der skulle gælde for forskellige varer, ligesom artikel 38 indeholdt bestemmelse om, at afgiftsprovenuet skulle tilfalde kommunerne, og med hensyn til beskatningsgrundlaget og de nærmere vilkår i forbindelse med opkrævningen henviste til de allerede på tidspunktet for lovens ikrafttrædelse gældende regler.

Ud over særtolden kunne de oversøiske departementer i henhold til artikel 39 i lov nr. 84-747 til fordel for sig selv og efter samme regler som de for særtolden gældende indføre en tillægsafgift på højst 1%.

11. Når dette er sagt, vil jeg fremhæve, at det henhører under den nationale ret at vurdere, hvorvidt afgiften, således som denne var gældende på tidspunktet for ikrafttrædelsen af den fælles toldtarif — ud over spørgsmålet om den ændrede betegnelse, der ikke i sig selv er afgørende, og om de til regionalrådene tillagte nye beføjelser på området — er blevet ændret i en sådan grad ved lov nr. 84-747, at man kan tale om en ny afgift. Den nationale ret skal herved navnlig tage hensyn til eventuelle ændringer for så vidt angår de nærmere vilkår, hvorunder afgiften finder anvendelse, til, hvem der er afgiftspligtig, samt til afgiftens størrelse eller sats. Hvad angår sidstnævnte spørgsmål — og jeg tænker her navnlig på forbuddet mod at forhøje andre afgifter end egentlig told, der var gældende den 1. juli 1968 i forbindelse med samhandelen med tredjelande — må enhver ordning anses for retsstridig, der efter dette tidspunkt har udvidet den pågældende afgifts anvendelsesområde til at omfatte nye varegrupper, eller som på nogen måde har forhøjet afgiftsbyrden på allerede afgiftsbelagte varer. Som Kommissionen med rette har anført, må opkrævningen af særtolden i hvert fald i dette omfang anses for uforenelig med fællesskabsretten.

12. Det gælder endvidere, at da enhver ensidig national yderligere afgift i forhold til tolden efter de fællesskabsretlige bestemmelser nødvendigvis må undergrave den forudsatte ensartethed i forbindelse med den fælles handelspolitik og toldunionens tilsigtede funktion og sammenhæng, er det åbenbart, at spørgsmålet om, hvorvidt en bestemt afgift må anses for allerede at have været gældende på tidspunktet for indførelsen af den fælles toldtarif, kun kan vurderes på grundlag af meget strenge kriterier. Herefter, og idet jeg

14 — Jeg bemærker, at lov nr. 84-747 senere blev ændret ved lov nr. 92-676 af 17.7.1992 (*Journal officiel de la République française* af 19.7.1992, s. 9697), der trådte i kraft den 1.1.1993, dvs. efter de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Den nævnte lov blev udstedt til opfyldelse af de franske myndigheders forpligtelse efter artikel 1 i beslutning 89/688 til senest den 31.12.1992 at ændre særtoldordningen, således at denne fandt anvendelse uden forskel på henholdsvis indførte varer og varer fremstillet i de oversøiske departementer.

herved ikke ønsker at foregribe den nationale rets kompetence med hensyn til fortolkningen af national ret eller udøvelsen af denne kompetence, må jeg bemærke, at det forekommer mig, at det vil være vanskeligt at bestride, at tillægsafgiften efter artikel 39 i lov nr. 84-747 i forhold til ordningen forud for 1968 er udtryk for en »nyskabelse«, hvilket den franske regering da også har erkendt under den mundtlige forhandling.

13. Den franske regering har endelig gjort gældende, at såfremt Domstolen fastslår, at en afgift som særtolden er retsstridig, også for så vidt den opkræves i forbindelse med samhandelen med tredjelande, som Fællesskabet ikke har nogen bestående aftale med, bør der træffes bestemmelse om en begrænsning af dommens tidsmæssige virkning. Den franske regering anfører herved, at det vil skabe alvorlige økonomiske vanskeligheder for de lokale myndigheder, såfremt der afsiges dom, hvorefter der foreligger en forpligtelse til at tilbagebetale afgift, som indtil nu er blevet opkrævet med urette, og at der objektivt set har bestået en usikkerhed med hensyn til spørgsmålet om afgiftens lovlighed, i hvert fald indtil dommen i sagen Legros m.fl., hvori det blev fastslået, at særtolden har karakter af en afgift med tilsvarende virkning.

14. Som bekendt gælder det, at den fortolkning, som Domstolen foretager af en fællesskabsretlig regel under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 177, belyser og præciserer betydningen og rækkevidden af den pågældende regel, således som den skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra ikrafttrædelsestidspunktet. Heraf følger, at den således fortolkede regel principielt skal anvendes af domstolene endog i forbindelse med retsforhold, der er stiftet, før der afsiges dom vedrørende fortolkningsanmodningen, forudsat at de pågældende retsforhold ikke allerede ganske har udtømt deres virkninger, og at betingelserne for at anlægge sag om anvendelsen af den nævnte regel i øvrigt er opfyldt.

15. Kun undtagelsesvis kan Domstolen under anvendelse af det almindelige retssikkerhedsprincip begrænse muligheden for at påberåbe sig en af den fortolket bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold [15]. Når Domstolen har truffet sådanne afgørelser, er det altid sket på grundlag af to kriterier. Domstolen har i første række taget hensyn til de mulige praktiske konsekvenser af dommen, såfremt der ikke træffes bestemmelse om en begrænsning af den tidsmæssige virkning af den, og har derefter undersøgt, hvorvidt der objektivt set har bestået en usikkerhed med hensyn til retsvirkningerne af de fællesskabsretlige regler, som har været genstand for den pågældende dom om fortolkning.

16. Jeg bemærker herved, at Domstolen i dommen i sagen Legros m.fl. fandt at burde

15 — Jf. navnlig dom af 2.2.1988, sag 24/86, Blaizot, Sml. s. 379, præmis 27-33, dommen i sagen Legros m.fl., a.st., præmis 30-36, og endelig dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4951, præmis 139-146.

træffe bestemmelse om en begrænsning af dommens tidsmæssige virkning, idet »de særegne træk ved den oversøiske afgift og de oversøiske franske departementer [har] skabt en usikkerhedstilstand med hensyn til lovligheden af denne afgift efter fællesskabsretten. Denne usikkerhed genspejles i øvrigt i den adfærd, som Fællesskabets institutioner har udvist vedrørende problemet om den oversøiske afgift« [16]. Herefter, og da Den Franske Republik med rimelighed havde kunnet antage, at den omtvistede nationale lovgivning var forenelig med fællesskabsretten, traf Domstolen bestemmelse om, at EØF-traktatens bestemmelser ikke kunne påberåbes til støtte for krav om tilbagebetaling af afgift betalt inden tidspunktet for dommens afsigelse, dvs. inden den 16. juli 1992, selvsagt medmindre den, der ville fremsætte kravet, inden dette tidspunkt havde anlagt sag med påstand om tilbagebetaling eller på tilsvarende måde administrativt havde fremsat et sådant krav.

I den senere afsagte dom i sagen Lancry m.fl. blev det fastslået, at den samme tidsmæssige begrænsning også fandt anvendelse på krav om tilbagebetaling af særtold opkrævet med virkning fra den faktiske anvendelsesdato for beslutning 89/688 og indtil tidspunktet for afsigelsen af dommen i sagen Legros m.fl., idet der ikke ved beslutningen var sket nogen ændring af afgiftens karakter, og idet det først var ved dommen i sagen Legros m.fl., at usikkerheden med hensyn til afgiftens lovlighed efter fællesskabsretten var blevet fjernet.

17. Efter min opfattelse bør der af de samme hensyn som dem, der blev henvist til i de nævnte to sager, træffes bestemmelse om den samme begrænsning af den tidsmæssige virkning af dommen i nærværende sag.

18. Jeg skal herefter foreslå følgende besvarelse af spørgsmålene fra den nationale ret:

»1) Fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af den fælles toldtarif den 1. juli 1968 har medlemsstaterne, for så vidt fællesskabsretlige bestemmelser om en anden retsstilling ikke har været gældende, lovligt kunnet opretholde en afgift med tilsvarende virkning, der opkræves af varer importeret direkte fra tredjelande, som Fællesskabet ikke har en bestående særlig aftale med, hvorimod medlemsstaterne hverken ensidigt har kunnet indføre nye afgifter eller har kunnet udvide anvendelsesområdet eller forhøje satsen for afgifter, der allerede var gældende på det nævnte tidspunkt.

16 — Anførte dom, præmis 31.

2) Det henhører under den nationale ret på grundlag af den relevante nationale lovgivning at afgøre, hvorvidt en afgift som 'særtolden', således som denne fandt anvendelse på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, skal anses for en afgift, der var gældende på tidspunktet for ikrafttrædelsen af den fælles toldtarif, hvorved den nationale ret navnlig skal lægge vægt på de nærmere vilkår i forbindelse med anvendelsen af afgiften, på, hvem der har været afgiftspligtig, og på afgiftssatserne.

3) Der kan ikke støttes ret på EF-traktatens bestemmelser om indførelse af den fælles toldtarif og om den fælles handelspolitik med henblik på krav om tilbagebetaling af en afgift som 'særtolden', der er betalt forud for den 16. juli 1992, medmindre den, der fremsætter kravet, inden dette tidspunkt havde anlagt sag med påstand om tilbagebetaling af 'særtolden' eller på tilsvarende måde administrativt havde fremsat krav om tilbagebetaling før dette tidspunkt.«