På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Kongeriget Belgien har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler det i henhold til EØF-traktatens artikler 9 og 12, ved at opkræve lagerafgift, når varer med oprindelse i en medlemsstat eller varer i fri omsætning, som indføres til Belgien, frembydes på et toldoplag alene med henblik på toldbehandling.**

2. **Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Pescatore Everling

Mackenzie Stuart Due Bahlmann Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. maj 1983.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. F. MANCINI FREMSAT DEN 20. APRIL 1981 [1]

Høje Domstol.

1. Genstanden for dette forslag til afgørelse er de to traktatbrudssager, som Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 har anlagt mod kongeriget Belgien (sag 132/82) og storhertugdømmet Luxembourg (sag 133/82).

1 — Oversat fra italiensk

Kommissionen har nedlagt påstand om, at det statueres, at de to sagsøgte medlemsstater har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler dem i henhold til traktatens artikler 9 og 12 ved at opkræve lagerafgifter på varer med oprindelse i en medlemsstat eller varer i fri omsætning, når de frembydes på et særligt toldoplag med henblik på toldbehandling.

Da Luxembourg har overtaget de belgiske bestemmelser, er lovgivningen i de to medlemsstater i det væsentlige ens. I de to sager har Kommissionen fremført noget nær de samme søgsmålsgrunde, og de to regeringer har gjort de samme indsigelser gældende. Jeg kan derfor behandle de modstående argumenter under ét.

2. Først skal jeg imidlertid kort referere de relevante lovbestemmelser. Lovgivningen i Belgien og i Luxembourg vedrørende toldoplag og midlertidigt oplag (henholdsvis den belgiske lov af 20. 2. 1978 og kongelig anordning af 29. 1. 1979, Moniteur belge 1978, s. 3174, og 1979, s. 2596, og de luxembourgske ministerielle anordninger af 21. 4. 1978 og 29. 1. 1979, Mémorial 1978, s. 508, og 1979, s. 1189) foreskriver opkrævning af »lagerafgifter« på varer, der tilføres offentlige toldoplag. Normalt stilles toldoplagene til rådighed for importørerne af kommunerne og af havnemyndighederne, som også begge opkræver afgifterne, mens staten kun medvirker ved fastsættelse af afgiftens maksimumsbeløb og ved udstedelse af de nærmere regler for afgiftens erlæggelse. Ifølge den belgiske lovs artikler 25-28 beregnes afgifterne med et fast beløb på grundlag af varens vægt og afhængig af toldbehandlingens art. Afgiften må dog ikke overstige 5,50 francs pr. kolli eller pr. 100 kg, såfremt varen aflæsses i selve depotet, 3,50 francs pr. kolli eller pr. 100 kg, såfremt varen oplagres på kaj/perron eller i gård, og 13 francs pr. tons (højst 130 francs og mindst 58 francs pr. jernbanevogn, lastmotorvogn eller påhængsvogn), såfremt varen med toldvæsenets godkendelse forbliver uaflæsset.

Ved de offentlige toldoplag findes der særlige depoter, hvor de importerede varer, for hvilke der ved grænsen afgives en summarisk toldanmeldelse, kan opbevares i indtil 15 dage i afventning af erklæring om varens toldmæssige bestemmelse, dvs. en af de bestemmelser, som er hjemlet i den belgiske lovs artikel 35: forbrug, transit, midlertidig toldfri indførsel, henlæggelse på et særligt depot eller et andet offentligt toldoplag eller på et særligt og fiktivt toldoplag, en slags fiktiv reeksport. Endvidere bestemmes det i artikel 30 i kongelig anordning af 29. januar 1979, at afgifterne forfalder til betaling på det tidspunkt, hvor varen ankommer til det særlige depot, uanset om den aflæsses eller ej, mens det af artikel 34 fremgår, at importøren er forpligtet til at betale afgiften, selv om han ved varens frembydelse har opnået den oplagringsdispensation eller har givet afkald på at lade varen overgå til transit.

3. Herefter skal jeg i korthed redegøre for sagens baggrund. Da Kommissionen anså lagerafgiften på varer, som frembydes på de særlige tolddepoter, for at være en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt ifølge traktaten, indledte den proceduren i henhold til

traktatens artikel 169 ved fremsendelse af en åbningsskrivelse til Belgien af 2. august 1978 og til Luxembourg af 16. februar 1981. Som svar herpå erklærede de to regeringer, at afgiften alene udgør et vederlag for en til importørerne faktisk erlagt tjenesteydelse, men disse argumenter overbeviste ikke Kommissionen. Den fremsatte herefter en begrundet udtalelse af 13. marts 1981 til Belgien og en begrundet udtalelse af 8. december s.å. til Luxembourg. Kun den belgiske regering besvarede udtalelsen og fastholdt i sit svar den opfattelse, som den tidligere havde gjort gældende. Den 23. april 1982 har Kommissionen så anlagt nærværende to sager ved Domstolen.

4. Som bekendt er forbudene mod told og afgifter med tilsvarende virkning selve fundamentet for EØF-traktatens afsnit I i traktatens anden del. Artikel 9 indeholder et forbud mod at opkræve told ved indførsel samt et forbud mod alle afgifter med tilsvarende virkning over for varer med oprindelse i medlemsstaterne og varer fra tredjelande, som frit kan omsættes i medlemsstaterne. Artikel 12 forbyder medlemsstaterne at indføre eller forhøje told og afgifter med tilsvarende virkning.

Domstolen har i sin praksis ydet et meget væsentligt bidrag til afklaring af disse to bestemmelser. For det første har den fremhævet deres væsentlige betydning i traktatens system og anerkendt, at de har direkte virkning; jeg kan i den forbindelse henvise til den berømte dom i sagen van Gend & Loos. Domstolen har senere givet en mere og mere vid fortolkning af begrebet afgifter med tilsvarende virkning, men med en præcis angivelse af en række af de elementer, der indgår heri. I de første domme spillede det diskriminerende eller protektionistiske moment en væsentlig rolle, med de åbenbare begrænsende konsekvenser, som dette indebar. Det afgørende skridt blev taget med dommen i sag 24/68, hvorefter begrebet afgift med tilsvarende virkning som told omfatter enhver nok så ubetydelig økonomisk byrde, som pålægges ensidigt, og som uanset benævnelse eller opkrævningsmåde rammer indenlandske eller udenlandske varer ved grænseoverskridelse ... selv om afgiften ikke opkræves af staten og ikke udøver nogen diskriminerende eller beskyttende virkning, og selv om den belastede vare ikke konkurrerer med nogen indenlandsk produktion (dom af 1. 7. 1969, Kommissionen mod Den italienske Republik, Sml. 1969, s. 47; org.ref. Recueil 1969, s. 193, præmis 9, og dom af 1. 7. 1969 i de forenede sager 2 og 3/69, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders mod Brachfeld og Chougol, Sml. 1969, s. 49; org.ref. Recueil 1969, s. 211; dom af 26. 2. 1975 i sag 63/74, Cadsky mod Istituto nazionale per il Commercio Estero, Sml. 1975, s. 281; dom af 25. 1. 1977 i sag 46/76, Bauhuis mod den nederlandske stat, Sml. 1977, s. 5, og dom af 8. 11. 1979 i sag 251/78, Denkavit Futtermittel mod Nordrhein-Westfalen's ernærings-, landbrugs- og skovbrugsminister, Sml. 1979, s. 3369).

Domstolen har således lagt vægt på de hindringer for de frie varebevægelser, som skyldes afgifter, der pålægges varer ved grænseoverskridelse. Dette har Domstolen dels gjort uden at tage hensyn til de prisforhøjelser, som afgifterne kan fremkalde, dels ved at tillægge en række omstændigheder i forbindelse med afgiften meget ringe betydning, såsom tidspunktet for dens opkrævning, dens størrelse, de nærmere bestemmelser vedrørende opkrævningen, oppebørselsmyndigheden, anvendelsen af indtægten

fra de opkrævede afgifter og formålet med afgiften. Herved har Domstolen imidlertid ikke udvidet begrebet »afgift med tilsvarende virkning som told« ud over hvad der må anses for rimeligt. Blandt de afgifter, som ikke rammes af traktatens artikler 9 og 12, har Domstolen således nævnt følgende: a) afgifter, som udgør en modydelse for en til importøren erlagt tjenesteydelse (jfr. de afgørelser, som er opregnet nedenfor under punkt 5); b) afgifter, som rammer de importerede varer og de tilsvarende eller sammenlignelige indenlandske varer på samme måde; d) afgifter, som, i tilfælde af, at der ikke findes varer af denne art, indgår i en generel intern afgiftsordning, som opfylder traktatens krav (jfr. navnlig dommene af 25. 1. 1977 i sag 46/76, jfr. ovenfor, og af 28. 6. 1978 i sag 70/77, Simmenthal mod det italienske finansministerium, Sml. 1978, s. 1453).

I den foreliggende sag fremgår det imidlertid ganske klart, at der i Belgien og Luxembourg kun opkræves lagerafgifter for importerede varer, hvorfor disse afgifter *ikke* omfattes af nogen af de ovenfor *under b) og c)* nævnte kategorier. Det må derfor undersøges, om de kan betragtes som en modydelse for en tjenesteydelse, der udføres for den enkelte importør, og som er til fordel for denne.

5. Det er i øvrigt også det, som de to sagsøgte regeringer har gjort gældende. De hævder således først og fremmest, at de særlige tolddepoter er en facilitet, der stilles til rådighed for importørerne, og følgelig har karakter af en tjenesteydelse. Det gøres således gældende, at importørerne optager plads i de lokaler og i de oplagringsområder, hvor varerne holdes under opsyn af myndighederne. Det kan tilføjes, at oplagringen i de særlige tolddepoter i de to medlemsstater normalt rent faktisk finder sted og altså ikke er fiktiv, således som det fremgår af artikel 34 i den belgiske lov, ifølge hvilken varen kan oplægges indtil 15 dage, hvorefter importøren skal angive varernes bestemmelse. Ganske vist foregår toldbehandlingen i disse tolddepoter, men det er ikke toldbehandlingen, der udløser afgiftskravet, men benyttelsen af de pågældende faciliteter. Det er ikke uden grund — anføres det af den belgiske regering — at generaladvokat Roemer har fastslået, at opkrævning af særlige gebyrer, som f.eks. »for toldklarering midt om natten eller på søn- og helligdage, for brug af toldlagre og tilkaldelse af særlige toldeksperter« (de forenede sager 52 og 55/65, Sml. 1965-1968, s. 190), må sidestilles med en tjenesteydelse, og dermed anses for lovlig.

Men hertil kommer — anfører de to regeringer — at det er frivilligt for importøren, om han vil benytte de særlige depoter, hvilket regeringen anser for at være det afgørende. Importøren har nemlig andre muligheder for at få toldbehandlet sine varer, f.eks. ved grænsen, hvor det er vederlagsfrist. Han kan også lade toldbehandlingen foregå i sin egen virksomhed, forudsat han for egen regning har indrettet de nødvendige lokaler hertil. Endvidere kan han, naturligvis mod passende betaling, lade varerne underkaste privat oplagring. Han behøver med andre ord overhovedet ikke frembyde varerne i de særlige depoter, som er indrettet i forbindelse med de offentlige toldoplag. Hvis han alligevel benytter sig heraf, er det fordi han derigennem har mulighed for at lade toldbehandlingen foregå nærmere ved det sted, hvor varen anvendes eller forbruges.

6. Kommissionen er ikke enig heri. Den mener, at afgiften er direkte forbundet med toldbehandlingen, som ifølge de gældende fællesskabsbestem-

melser skal udføres vederlagsfrit overalt. Den eneste fordel, som importøren opnår mod betaling af afgiften er, at han kan lade varen toldbehandle nær det sted, hvor den anvendes eller forbruges. Dette er ifølge Kommissionen ikke nok til, at det kan karakteriseres som et gensidigt bebyrdende retsforhold, således som de sagsøgte regeringer har gjort gældende. Endvidere kan det ikke ifølge Kommissionen antages, at det er frivilligt for importøren at benytte tolddepoterne. Beviset herfor er, at der ikke er nogen forbindelse mellem afgiftens størrelse og oplagringsperiodens længde, samt den omstændighed, at importøren skal betale afgiften, selv om han har opnået en oplagringsdispensation, hvilket er det bedste bevis for det anførte.

Jeg finder de to regeringers argumenter velbegrundede. Domstolen har i sin praksis nærmere fastslået hvilke betingelser, den til importøren erlagte tjenesteydelse skal opfylde, for at afgiften ikke rammes af forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told. For det første skal ydelsen være afpasset efter afgiftens størrelse (jfr. dommen af 1. 7. 1969 i ovennævnte sag 24/68; dom af 11. 10. 1973 i sag 39/73, Rewe (Sml. 1973, s. 1039); dom af 26. 2. 1975 i ovennævnte sag 63/74; dom af 5. 2. 1976 i sag 87/75, Bresciani (Sml. 1976, s. 129); dom af 25. 1. 1977 i ovennævnte sag 46/76; dom af 12. 7. 1977 i sag 89/76, Kommissionen mod kongeriget Nederlandene (Sml. 1977, s. 1355) og dom af 8. 11. 1979 i ovennævnte sag 251/78). For det andet skal den pågældende tjenesteydelse være et økonomisk reelt alternativ til de forskellige muligheder, importøren kan benytte for at få varerne toldbehandlet (dom af 12. 1. 1983 i sag 39/82, Donner mod kongeriget Nederlandene, endnu utrykt). For det tredje omfatter begrebet ydelse eller tjenesteydelse ikke blot ydelser, der har direkte og snæver forbindelse med varebevægelserne, men også de fordele *af mere generel karakter,* som beror på adgang til at benytte visse installationer (jfr. dom af 16. 3. 1983 i sag 266/81, SIOT, endnu utrykt, som drejede sig om havneanlæg og havnebassiner, hvis vedligeholdelse og sejlbarhed påhviler de offentlige myndigheder).

Som ovenfor nævnt erkender Kommissionen, at den tjenesteydelse, som de særlige tolddepoter i Belgien og Luxembourg udgør, opfylder *den anden* af de *betingelser,* som jeg har nævnt i det foregående afsnit. Endvidere er adgangen til at benytte tolddepoterne og oplagringsområderne samt den omstændighed, at der i depoterne føres opsyn med varerne, praktisk talt en ydelse af samme art som omhandlet i sagen SIOT. Også *den tredje betingelse* er altså opfyldt. Når man tager hensyn til de lave maksimumsbeløb for lagerafgifter, som er fastsat i den belgiske lovs artikler 25-28 (jfr. *ovenfor* under punkt 2), finder jeg endvidere, at også *den første betingelse* i vidt omfang må anses for opfyldt. Hertil kommer yderligere, således som det er blevet anført af den belgiske og den luxembourgske regering, at der ikke er noget direkte forhold mellem indtægterne fra lagerafgifterne og de udgifter, som depoterne påfører de lokale myndigheder eller havnevæsenet (udgifter til opførelse, vedligeholdelse, reparation og administration) eller udgifterne for opsynet med varerne. Udgifterne overstiger nemlig langt indtægterne.

Ganske vist har Domstolen i dommen af 1. juli 1969 i sag 24/68 taget afstand fra at tillægge afgiftens størrelse nogen betydning, hvilket Kommissionen da ej

heller har undladt at fremhæve. »Dens ringe størrelse« (afgiftens) — fastslog Domstolen i nævnte dom — »kan ikke bringe den uden for traktatens bestemmelser, idet spørgsmålet om afgiftens lovlighed ikke efter traktaten kan afgøres på grundlag af et kriterium vedrørende afgifternes forholdsmæssige størrelse, men skal afgøres ud fra en vurdering af afgiftens art« (org.ref. Recueil 1969, s. 202, præmis 14). Jeg mener imidlertid ikke, at denne betragtning har afgørende betydning i denne sag. Afgiftens størrelse er nok *i sig selv* uden betydning, men når afgiften ikke indgår som et led i et gensidigt bebyrdende retsforhold, kan den omstændighed, at afgiften er af ringe størrelse, ikke fratage afgiften dens fiskale karakter. Når afgiften imidlertid opkræves som modydelse for en bestemt tjenesteydelse (og der er ikke tvivl om, at der faktisk foreligger en sådan tjenesteydelse i denne sag), må det være rimeligt eller i hvert fald hensigtsmæssigt at tage hensyn til dens størrelse. Ellers ville Domstolen ej heller i nævnte dom af 1. juli 1969 have talt om den nødvendige »forholdsmæssighed« mellem den erlagte tjenesteydelse og det vederlag, som importøren afkræves.

7. Kommissionen har fremført en anden og mindre væsentlig indsigelse. Efter de sagsøgte regeringers opfattelse taler yderligere den omstændighed, at lagerafgifterne ikke opkræves af staten, men af kommunerne og af havnemyndighederne, til gunst for deres lovlighed. Det beviser nemlig, at de har lighed med de beløb, som importørerne må betale private virksomheder, når de benytter disses depoter. Heroverfor henviser Kommissionen til Domstolens faste praksis, hvorefter en afgift, der opkræves i forbindelse med toldbehandlingen, ikke ophører med at være en afgift med tilsvarende virkning som told, fordi den ikke opkræves af staten eller tilfalder denne som indtægt (jfr. dom af 1. 7. 1969 i de forenede sager 2 og 3/69, jfr. ovenfor; dom af 10. 7. 1969 i ovennævnte sag 24/68; dom af 26. 2. 1975 i ovennævnte sag 63/74; dom af 18. 6. 1975 i sag 94/74, IGAV mod ENCC, Sml. 1975, s. 699, og dom af 25. 1. 1977 i ovennævnte sag 46/76). Kun såfremt de omhandlede afgifter blev opkrævet for selve toldbehandlingen, hvilket som ovenfor nævnt ikke var tilfældet, ville denne indsigelse imidlertid have haft værdi.

Tilbage står spørgsmålet, om benyttelsen af de særlige tolddepoter er frivillig. Som ovenfor nævnt hævder de sagsøgte regeringer dette (se punkt 5 og 6), men Kommissionen finder ikke dette udsagn sandfærdigt. Jeg finder det imidlertid pålideligt nok. Jeg skal gentage, at importøren kan vælge mellem forskellige muligheder for at få sine varer toldbehandlet, hvoraf nogle er vederlagsfri og andre ikke. Medlemsstaterne er forpligtet til at give importøren mulighed for at lade toldbehandlingen foregå inde i selve landet i stedet for ved grænsen. På dette punkt indeholder de af Fællesskabet udstedte bestemmelser (jfr. sjette betragtning til Rådets forordning nr. 227/77 af 13. 12. 1976 om fællesskabsforsendelse, EFT L 38, s. 1) en opfordring, eller om man vil, en formaning, men i hvert fald ikke nogen forpligtelse. Dette er efter min opfattelse tilstrækkeligt til at antage, at staterne tilstræber to formål med oprettelsen af offentlige toldoplag, nemlig at fremme varebevægelserne inden for fællesmarkedet og at gøre det lettere for importørerne.

Der er derfor ikke fornødent støtte i Kommissionens indsigelse om, at selve den omstændighed, at importøren skal betale afgiften, selv om han har fået udstedt en oplagringsdispensation, godtgør, at der ikke er tale om en frivillig

benyttelse af tolddepoterne, hvilken indsigelse ellers ved første øjekast synes holdbar. Importøren opnår nemlig den fordel, at han i hvert enkelt tilfælde vil kunne udnytte de pågældende faciliteter, det være sig i en nok så kortvarig periode. Hertil kommer, at han har mulighed for, som jeg nævnte det ovenfor, at lade varen toldbehandle nærmest muligt ved det sted, hvor varen sælges. Det er selve adgangen til disse faciliteter og navnlig den sidstnævnte mulighed, som importøren ifølge loven er pligtig at betale vederlag for.

8. Sammenfattende er det således min opfattelse, at de lagerafgifter, som Belgien og Luxembourg opkræver, når importerede varer frembydes på særlige depoter i de offentlige toldoplag, udgør en modydelse for en individuel erlagt tjenesteydelse til importøren, som giver denne en reel fordel. Følgelig er lagerafgiften ikke omfattet af begrebet afgifter med tilsvarende virkning som told.

Jeg skal derfor foreslå Domstolen at frifinde kongeriget Belgien og storhertugdømmet Luxembourg i de to sager, som Kommissionen for De europæiske Fællesskaber anlagde den 23. april 1982, og at tilpligte den tabende part, Kommissionen, at afholde sagens omkostninger.