FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT MARCO DARMON

fremsat den 12. december 1989 *

Høje Domstol.

1. Ved dom af 3. marts 1988 har Arrondissementsrechtbank, Maastricht, forelagt Domstolen to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikler 30 og 36. Spørgsmålene er stillet under behandlingen af en sag, som Krantz GmbH & Co. (herefter benævnt »Krantz GmbH«), Forbundsrepublikken Tyskland, har anlagt mod Ontvanger der Directe Belastingen, Kerkrade, Nederlandene (oppebørselskontoret for direkte skatter, herefter benævnt »skattemyndigheden«), og den nederlandske stat. Baggrunden for sagen er, at Krantz GmbH havde solgt nogle maskiner på afbetaling med ejendomsforbehold til J. J. Krantz & Zoon NV (herefter benævnt »Krantz & Zoon«), Nederlandene. Køberen af maskinerne installerede dem i en fabrik, der blev drevet af køberens datterselskab, Vaalser Textielfabriek BV, Vaals. Efter at både Krantz & Zoon og datterselskabet var gået konkurs, gjorde skattemyndigheden udlæg i alle løsøregenstande, der befandt sig i Vaalser Textielfabrieks lokaler, med henblik på at inddrive selskabets skattegæld. Blandt genstandene befandt sig også de pågældende maskiner, som Krantz & Zoon endnu ikke havde betalt hele købesummen for, og som derfor fortsat tilhørte Krantz GmbH.

2. Krantz GmbH krævede maskinerne udleveret, men dette afslog skattemyndigheden under henvisning til den nederlandske lov om inddrivelse af direkte skatter. Krantz GmbH måtte derefter acceptere at betale 200 000 HFL for at få maskinerne udleveret. Selskabet anlagde derefter sag ved Arrondissementsrechtbank, Maastricht, med påstand om ophævelse af udlægget og tilbagebetaling af de 200 000 HFL. Til støtte herfor gjorde det bl. a. gældende, at den nederlandske lov om inddrivelse af direkte skatter er uforenelig med princippet om frie varebevægelser.

3. De nationale retsforskrifter, der henvises til i de præjudicielle spørgsmål, er loven af 22. maj 1845 om inddrivelse af direkte skatter til staten (Wet op de invordering van 's Rijks directe belastingen, herefter benævnt »skatteinddrivelsesloven«), specielt lovens artikel 16, der vedrører indsigelser fra »tredjemænd, der formener at have ret til eller rettigheder over løsøregenstande, der er gjort udlæg i til inddrivelse af skattegæld« [1]. Den væsentligste bestemmelse i denne sammenhæng er artikel 16, stk. 3, hvorefter »tredjemand... er afskåret fra at rejse indsigelse mod udlæg, der er foretaget til inddrivelse af skattegæld, bortset fra ejendomsskattegæld, såfremt de oppebårne eller endnu ikke oppebårne frugter, henholdsvis løsøregenstande, der er inventar i et hus eller en landejendom eller anvendes til dyrkning eller brug af jorden, på udlægstidspunktet befinder sig på den skattepligtiges grund«. Denne bestemmelse fortolkes i Nederlandene således, at den begrænsning, der opstilles for tredjemands ret til at rejse indsigelse, også gælder løsøregenstande, der anvendes til en virksomheds drift, men derimod ikke lagre af rå- og hjælpestoffer eller færdigvarer, der befinder sig i virksomheden.

* Originalsprog: fransk.

1 — Artikel 16, stk. 1, i loven af 22. maj 1845.

4. Det, Domstolen skal tage stilling til, er, om disse nederlandske bestemmelser — i det omfang de afskærer leverandører, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, fra at kræve løsøregenstande udleveret, som de har leveret, men som skattevæsenet har gjort udlæg i som led i et udlæg i skyldnerens løsøregenstande — må betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, jfr. EØF-Traktatens artikel 30, og — i bekræftende fald — om anvendelsen af bestemmelserne må antages at være begrundet i henhold til Traktatens artikel 36.

5. Under hovedsagen har Krantz GmbH som allerede nævnt fremført det synspunkt, at der i dette tilfælde foreligger en foranstaltning med tilsvarende virkning, særlig fordi det nederlandske skattevæsens beføjelse til at gøre udlæg er en hindring for vareudvekslingen i Nederlandene [2], og fordi leverandører i andre medlemsstater ville sælge på afbetaling i betydeligt mindre omfang, hvis reglerne om disse udlæg var almindelig kendt.

6. Heroverfor har den nederlandske regering og Kommissionen i deres indlæg for Domstolen argumenteret for, at bestemmelser som dem, der gives i den nederlandske lov, ikke falder ind under forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning. Kommissionen har fremhævet, at reglerne ikke har nogen forbindelse med indførslerne, og den har dermed tilsluttet sig det synspunkt, den nederlandske regering først og fremmest har gjort gældende.

7. De nederlandske lovbestemmelser om skattemyndighedernes adgang til at gøre udlæg med henblik på inddrivelse af direkte skatter tager ikke sigte på at regulere vareudvekslingen med de øvrige medlemsstater. Bestemmelserne gælder, uanset om de genstande, bortset fra varelagre, der befinder sig hos skatteyderen, er af indenlandsk oprindelse eller er indført til landet, og de må henregnes til, hvad man kan kalde generelle rammeforskrifter for økonomisk virksomhed. De adskiller sig fra lovbestemmelser eller administrative bestemmelser, som direkte og udelukkende tager sigte på betingelserne for produktion eller afsætning af bestemte produkter eller kategorier af produkter, idet spørgsmålet om sådanne reglers betydning for indførslerne, for så vidt angår forbudet i artikel 30, skal bedømmes efter de kriterier, Domstolen har opstillet i Cassis de Dijon-dommen [3]. Det synes at fremgå af en nyere dom — i sagen Torfaen Borough Council [4] — at spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelser, som hører til generelle rammeforskrifter, men som har betydning for indførslerne, er forenelige med artikel 30, skal vurderes efter synspunkter, som til en vis grad adskiller sig fra netop nævnte.

8. I Torfaen-sagen — der drejede sig om, hvorvidt det i Det Forenede Kongerige gældende forbud mod, at detailforretninger holdes åbne om søndagen, udgjorde en foranstaltning med tilsvarende virkning som en indførselsrestriktion — fandt Domstolen under henvisning til sin dom af 11. juli 1985 i Cinéthèque-sagen [5], at spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelser, hvorved der opstilles et sådant forbud, er forenelige med princippet om frie varebevægelser, må bero på to betingelser, for det første om der med bestemmelserne forfølges et mål, der er berettiget i henhold til fællesskabsretten, og for det andet, om bestemmelsernes indvirkning på indførslerne ikke er mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til gennemførelsen af det tilsigtede mål, hvilket det tilkommer den nationale domstol at afgøre.

2 — Jfr. forelæggelsesdommen, s. 5.

3 — Dom af 20. februar 1979, Rewe Zentral, sag 120/78, Sml. s. 649.

4 — Dom af 23. november 1989, Torfaen Bourough Council, sag C-145/88, Sml. s. 3851.

5 — Sagerne 60 og 61/84, Sml. 1985, s. 2618.

9. Med hensyn til den første betingelse udtalte Domstolen under henvisning til Domstolens dom i Oebel-sagen [6], at nationale bestemmelser om åbningstider for detailhandelen »afspejler en række politiske og økonomiske valg, idet de har til formål at sikre, at arbejds- og hviletiden tilpasses de særlige sociokulturelle forhold på nationalt eller regionalt plan, som det på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin tilkommer medlemsstaterne at tage hensyn til« [7]. Herefter fandt Domstolen, at bestemmelserne måtte antages at være i overensstemmelse med de almene hensyn, Traktaten tilgodeser. Med hensyn til den anden betingelse udtalte Domstolen, at spørgsmålet om, hvorvidt en konkret national regulerings restriktive virkninger for vareudvekslingen faktisk holder sig inden for reguleringens egne rammer, måtte bedømmes af den nationale domstol som et led i dennes stillingtagen til de faktiske omstændigheder.

10. Skal Domstolen da besvare de spørgsmål, der er forelagt i denne sag, efter en tilsvarende gennemgang? Hvis den skal, vil den skulle tage stilling til, om de hensyn, der tilgodeses med den nederlandske lov om skattemyndighedernes adgang til at gøre udlæg, nemlig at gøre skatteinddrivelsen så effektiv som muligt, er i overensstemmelse med Traktatens almindelige principper, og den vil i givet fald skulle gøre den nationale retsinstans opmærksom på, at det tilkommer denne at bedømme, om lovens indvirkning på indførslerne ikke er mere vidtrækkende end nødvendigt af hensyn til en effektiv skatteinddrivelse. Det skal straks siges, at Domstolen vanskeligt vil kunne antage, at de nederlandske lovbestemmelser om skattemyndighedernes adgang til at gøre udlæg med henblik på en effektiv inddrivelse af direkte skatter ikke forfølger et formål, der er i overensstemmelse med Traktatens almindelige principper. Det må nemlig fortsat være medlemsstaterne, der har kompetencen til at regulere dette område. Det vil derfor i så fald være den nederlandske domstol, der skal bedømme, om indvirkningen på indførslerne ikke er mere vidtgående end nødvendigt for at realisere et formål, der i sig selv er berettiget.

11. Jeg vil imidlertid ikke foreslå Domstolen at gå ind på denne problemetik. Jeg mener nemlig overhovedet ikke, at en situation som den, den nationale retsinstans har beskrevet, skal underkastes en bedømmelse som den, der blev foretaget i Torfaen-dommen. Jeg mener kun, der kan være grund til at vurdere, om de pågældende bestemmelser forfølger et berettiget formål, og om virkningerne ikke går videre end nødvendigt, når der er tale om en *mærkbar* indvirkning på samhandelen. Når lovbestemmelserne ikke har nogen mærkbar indvirkning på indførslerne, kan en sådan gennemgang ikke være hensigtsmæssig. Det må antages at være meget tvivlsomt, om der overhovedet forekommer en indvirkning på indførslerne som følge af anvendelsen af udlægsregler som dem, der er tale om. I den foreliggende sag er der således intet grundlag for at lade bestemmelsernes forenelighed med artikel 30 afhænge af, om de i større eller mindre omfang har indvirkning på indførslerne. Det må derimod antages, at bestemmelserne er forenelige med artikel 30, simpelthen fordi de *ingen* sammenhæng har med indførslerne.

12. Jeg skal kort redegøre for, hvorfor jeg ikke anser den nederlandske lov for at have nogen sammenhæng med indførslerne. Loven finder anvendelse på løsøregenstande, der befinder sig i en skattepligtigs bolig eller lokaler, uanset om genstandene er af indenlandsk oprindelse, eller om de er indført til landet, men den gælder ikke for lagre af råog hjælpestoffer eller færdigvarer. Dermed gælder der en bemærkelsesværdig begrænsning i anvendelsesområdet. Hertil kommer,

6 — Dom af 14. juli 1981, sag 155/80, Sml. s. 1993.

7 — Sag C-145/88, jfr. ovenfor i fodnote 4, præmis 14.

at den nederlandske lov overhovedet ikke har nogen betydning for afbetalingskøberes efterspørgsel. Den eneste betydning, den eventuelt har, vedrører afbetalingssælgeres efterspørgsel, idet disse måske vil stille sig tøvende over for at sælge til en køber, der er skattepligtig i Nederlandene. Eftertrykket ligger på ordet »måske«, fordi sælgerens »tilbageholdenhed« vedrører en situation, der er uvis. Den er endda uvis på to måder, fordi der kun er fare for, at der bliver gjort udlæg i den genstand, der er solgt på afbetaling til en nederlandsk køber, hvis køberen viser sig at have skattegæld, *og* hvis skattemyndighederne beslutter sig til at inddrive gælden ved at gøre udlæg. Endelig er risikoen — hvis den findes — den samme for alle sælgere, hvadenten de er hjemmehørende i Nederlandene eller i en anden medlemsstat.

13. På denne baggrund forekommer det mig i det mindste at være vanskeligt at opfatte den nederlandske lov som en foranstaltning, der begrænser indførslerne, på det grundlag — som er det *eneste*, der kan fremføres i denne retning — at sælgere i andre lande *måske* vil være tilbageholdende med at sælge genstande på afbetaling til købere i Nederlandene, fordi der *eventuelt* kan gøres udlæg i genstandene, *hvis* køberne viser sig at skylde beløb til de nederlandske skattemyndigheder. Når der er tale om så mange uvisse forhold, må det være klart, at der ikke foreligger en indførselsrestriktion. En anvendelse af den nederlandske lov under de omstændigheder, der er beskrevet i forelæggelsesdommen, har ingen påviselig sammenhæng med vareudvekslingen mellem Nederlandene og de øvrige medlemsstater. Der er tale om en national retsforskrift, der ingen forbindelse har med indførslerne. Måske måtte forholdet bedømmes anderledes, hvis loven også havde fundet anvendelse på varelagre, idet man i så fald ikke kunne have udelukket enhver indvirkning på vareudvekslingen på grund af en større »tilbageholdenhed«. Men dette er dog ikke tilfældet.

14. Jeg skal desuden fremsætte nogle enkelte bemærkninger om forhold, der fremgår af en sammenligning mellem den foreliggende sag og de sager, der førte til afsigelsen af Blesgen-dommen [8] og Forest-dommen [9]. I den første af disse domme udtalte Domstolen, at en lovgivning, hvorefter nydelse — mod betaling eller vederlagsfrit — af alkoholholdige drikkevarer med en alkoholstyrke på over 22% på offentligt tilgængelige steder

»i realiteten ingen forbindelse [har] med indførslen af varerne«

og følgelig

»ikke [kan] hindre samhandelen mellem medlemsstaterne« [10].

I Forest-dommen udtalte Domstolen, at de franske regler om formalingskvoter for hvede i mølleriindustrien

»i virkeligheden [er] uden betydning for importen af hvede« [11]

8 — Dom af 31. marts 1982, sag 75/81, Sml. s. 1211.
9 — Dom af 25. november 1986, sag 148/85, Sml. s. 3449.
10 — Sag 75/81 (nævnt i fodnote 8), præmis 9.
11 — Sag 148/75 (nævnt i fodnote 9), præmis 19.

og derfor

»ikke [kan] begrænse samhandelen mellem medlemsstaterne« [11].

I begge sagerne var de nationale foranstaltninger — der antoges at være uden sammenhæng med indførslerne — dog af en sådan karakter, at en ophævelse kunne have forøget importen. Når man således efter Domstolens praksis under visse omstændigheder kan fastslå, at bestemmelser, der ikke kan siges overhovedet ikke at have nogen indvirkning på indførslerne, ikke har sammenhæng med indførslerne, må det samme — så meget mere — gælde for foranstaltninger, som simpelt hen ikke kan påvises at have en aktuel eller potentiel restriktiv virkning.

15. Nu indtager dommene i Blesgen-sagen og Forest-sagen ganske vist en særstilling i Domstolens praksis om foranstaltninger med tilsvarende virkning. Det var da også dette forhold, generaladvokat Van Gerven hentydede til, da han i sit forslag til afgørelse i Torfaen-sagen anførte, at »de faktiske omstændigheder i de nævnte domme var meget specielle« [12], og at Domstolen foretog en »empirisk bedømmelse« [12]. Måske ville Domstolen på baggrund af formuleringerne i Cinéthèque-sagen og Torfaen-sagen i dag have udtrykt sin begrundelse for, at foranstaltninger, som dem Blesgen-sagen og Forest-sagen drejede sig om, er forenelige med artikel 30, noget anderledes. Men det forekommer mig også, at hvis en national foranstaltning nogen sinde med rette har kunnet betegnes som en foranstaltning, der er uden sammenhæng med indførslerne, må det være den, Arrondissementsrechtbank har beskrevet i denne sag.

16. Den meget vide definition af en foranstaltning med tilsvarende virkning, som blev opstillet i Dassonville-dommen, har lige siden 1974 været benyttet som det faste udgangspunkt for Domstolens praksis på dette område. Definitionen er i sig selv »udvidende«, og dette forhold, sammenholdt med de bestræbelser, Domstolen i sin praksis har udfoldet for ikke at begrænse definitionens rækkevidde, kan i vidt omfang forklare, hvorfor de erhvervsdrivende har søgt at få klassificeret de mest forskelligartede foranstaltninger som foranstaltninger med tilsvarende virkning, så snart en indvirkning på indførslerne — så indirekte og svag den end måtte være — ikke fuldstændig kan udelukkes. Med afgørelsen i Torfaen Borough Council-sagen er der ud fra henvisningen til Cinéthèque-sagen allerede leveret et bidrag til en vis afklaring, i den forstand at de restriktive virkninger for indførslerne, der følger af lovregler, som forfølger lovlige formål i overensstemmelse med Traktaten, ikke kan betegnes som foranstaltninger med tilsvarende virkninger, såfremt virkningerne er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Hermed begynder der at aftegne sig en »undergrænse« for en foranstaltning med tilsvarende virkning. I den foreliggende sag er vi under »undergrænsen« eller måske befinder vi os på den nederste grænse for »undergrænsen«, fordi det ikke kan påvises, at indførslerne overhovedet påvirkes af den nederlandske lov.

17. Når der ikke foreligger en mærkbar *indvirkning* på indførslerne, kan der heller ikke være tale om en foranstaltning med tilsvarende *virkning*. Jeg mener derfor, at det første præjudicielle spørgsmål må besvares benægtende, og at det som følge heraf er ufornødent at besvare det andet præjudicielle spørgsmål.

11 — Sag 148/75 (nævnt i fodnote 9), præmis 19.

12 — Sag C-145/88 (nævnt i fodnote 4), punkt 7 i forslaget til afgørelse.

18. Sammenfattende skal jeg foreslå følgende besvarelse:

»En lovgivning i en medlemsstat vedrørende inddrivelse af direkte skatter, hvorefter der kan gøres udlæg i genstande, som befinder sig hos skyldneren — hvad enten genstandene er af indenlandsk oprindelse eller er indført til landet, dog med undtagelse af lagre af rå- og hjælpestoffer eller færdigvarer — uden at leverandører, der har solgt genstandene på afbetaling, kan forlange dem udleveret, rammes ikke af forbuddet i EØF-Traktatens artikel 30.«