DOMSTOLENS DOM
30. april 1998 *

I de forenede sager C-37/96 og C-38/96,

angående en anmodning, som Tribunal d'instance de Paris i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for nævnte ret verserende sager,

Sodiprem SARL m.fl. (sag C-37/96),

Roger Albert SA (sag C-38/96)

mod

Direction générale des douanes,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 9, 12 og 95,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm og M. Wathelet samt dommerne G. F. Mancini,

* Processprog: fransk.

J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward (refererende dommer), J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Sodiprem SARL m.fl. og Roger Albert SA ved advokaterne Christian Charrière-Bournazel og Jean-Pierre Spitzer, Paris

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Anne de Bourgoing, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Michel Nolin, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 5. november 1996 af Sodiprem SARL m.fl. og Roger Albert SA ved advokaterne Christian Charrière-Bournazel og Jean-Pierre Spitzer, af den franske regering ved kontorchef Jean-François Dobelle, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og af Anne de Bourgoing, af Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Ramon Torrent, Den Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Michel Nolin,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. marts 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved to domme af 30. januar 1996, indgået til Domstolen den 12. februar 1996, har Tribunal d'instance de Paris i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 9, 12 og 95.

2 Dette spørgsmål er blevet rejst under sager anlagt af henholdsvis Sodiprem SARL m.fl. og Roger Albert SA (herefter »Sodiprem m.fl.«) mod direction générale des douanes med påstand om tilbagebetaling af den af sagsøgerne betalte særtold på alle produkter, som er indført fra hovedlandet eller fra en EF-medlemsstat efter ikrafttrædelsen af lov nr. 92-676 af 17. juli 1992 om særtold og om gennemførelse af beslutning 89/688.

3 Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1989 om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer (EFT L 399, s. 46) blev vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 227, stk. 2, og artikel 235 ligesom Rådets 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 økarakter (POSEIDOM) (EFT L 399, s. 39, herefter »POSEIDOM-afgørelsen«). Afgørelsen og beslutningen blev truffet, henholdsvis vedtaget samme dag.

4 Det bemærkes, at der i medfør af en lov fra 1946 i de franske oversøiske departementer (herefter »DOM«) blev opkrævet en afgift ved navn »octroi de mer« (»særtold«, herefter »den gamle særtold«), der påhvilede alle varer uanset oprindelse (herunder varer med oprindelse i det franske hovedland og principielt også varer fra de andre DOM), når de indførtes til det pågældende DOM. Derimod var

produkter fra det pågældende DOM fritaget for den gamle særtold og for enhver tilsvarende intern afgift. Provenuet af den gamle særtold tjente i det væsentlige til finansiering af de lokale myndigheders budgetter efter reglerne om regionalt selvstyre.

5 Artikel 1 i beslutning 89/688 bestemmer:

»Senest den 31. december 1992 træffer de franske myndigheder de nødvendige 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, efter de principper og retningslinjer, der er anført i artikel 2 og 3.«

6 I henhold til artikel 2, stk. 2, i beslutning 89/688 »[fastsætter de] ... kompetente myndigheder i hvert oversøisk departement ... en basisafgiftssats. Denne sats kan graduere efter varekategorien. Denne graduering må under ingen omstændigheder bevirke, at forskelsbehandling opretholdes eller indføres til skade for varer fra Fællesskabet«.

7 Det bestemmes i artikel 2, stk. 3, første afsnit, første punktum, i beslutning 89/688, at: »Under hensyntagen til de oversøiske departementers særlige problemer samt til målsætningen i traktatens artikel 227, stk. 2, kan der bemyndiges til helt eller delvis, afhængigt af de økonomiske behov, at fritage lokale varer for afgiften i en periode på højst ti år [efter] indførelsen af denne afgiftsordning ...«

8 I henhold til bestemmelsens andet afsnit skal Kommissionen underrettes om disse fritagelsesordninger, hvorefter Kommissionen underretter medlemsstaterne og tager stilling hertil inden for en frist på to måneder. Har Kommissionen ikke udtalt sig inden for denne frist, betragtes ordningen som godkendt.

9 Ifølge artikel 4 i beslutning 89/688 var Den Franske Republik bemyndiget til at opretholde den gamle særtold indtil senest den 31. december 1992 i afventning af gennemførelsen af reformen i henhold til artikel 1.

10 I dom af 16. juli 1992 (sag C-163/90, Legros m.fl., Sml. I, s. 4625) kendte Domstolen for ret, at en afgift, der proportionalt med varers toldværdi opkræves af en medlemsstat ved indførsel af varer fra en anden medlemsstat, må anses for en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold.

11 I dom af 9. august 1994 (forenede sager C-363/93 og C-407/93 — C-411/93, Lancry m. fl., Sml. I, s. 3957), erklærede Domstolen beslutning 89/688 ugyldig, for så vidt som den tillod Den Franske Republik at opretholde ordningen vedrørende den gamle særtold indtil den 31. december 1992 i DOM.

12 Den 17. juli 1992 vedtog Den Franske Republik lov nr. 92-676, hvis artikel 1, bestemmer:

»I regionerne Guadeloupe, Guyana, Martinique og Réunion er følgende transaktioner underkastet en afgift benævnt særtold:

1. Indførsel af varer.

2. Leveringer mod vederlag fra personer, som i disse regioner udfører produktionsvirksomhed. Fremstillings-, forarbejdningsvirksomhed eller virksomhed med henblik på reparation af løsøregenstande samt landbrugsvirksomhed og udvindingsvirksomhed betragtes som produktionsvirksomhed.

3. Leveringer mod vederlag fra personer, som køber med henblik på udførsel eller videresalg til andre, som er underkastet særtolden, og som opfylder betingelserne i artikel 3, stk. 2.«

13 Ifølge artikel 2, stk. 1, i lov nr. 92-676 gælder der en fritagelse for særtolden ved udførsel fra regionerne Réunion, Guadeloupe og Martinique og ved udførsel fra Guyana, med undtagelse af udførsel til Guadeloupe eller Martinique samt ved indførsel til regionerne Guadeloupe eller Martinique af produkter, som er pålagt særtold i Guyana.

14 Ifølge artikel 2, stk. 2, i lov nr. 92-676 er de regionale råd bemyndiget til at fritage indførsel af varer for særtold, såfremt der er tale om visse produkter, råstoffer eller kapitalgoder. Denne fritagelse kan omfatte udstyr til hotel- og turistindustrien (artikel 50j i bilag IV til lov om skatter og afgifter), byggeprodukter og -materialer, gødning og industrielt og landbrugsmæssigt værktøj (artikel 50k i bilag IV) eller råstoffer til lokal produktionsvirksomhed, udstyr til gennemførelse af statslige missioner og sanitært udstyr til hospitaler.

15 Denne bestemmelse bemyndiger desuden de regionale råd til at fritage leveringer mod vederlag fra personer, som i DOM udfører produktionsvirksomhed under de i artikel 10 fastsatte betingelser, for særtold.

16 I henhold til artikel 10, stk, 1, første afsnit, i lov nr. 92-676 fastsættes særtoldsatserne ved beslutning i det regionale råd. Ifølge bestemmelsens tredje afsnit gælder »for identiske eller tilsvarende produkter, som hører til samme kategori, og som er pålagt særtold i medfør af artikel 1, stk. 1 og 2 (...) samme sats, uanset produkternes oprindelse«.

17 Som en undtagelse til denne bestemmelse er de regionale råd i medfør af artikel 10, stk. 2, i lov nr. 92-676 bemyndiget til helt eller delvis, afhængigt af de økonomiske behov, at fritage samtlige varer inden for samme kategori af leveringer mod vederlag fra personer, som i DOM udfører produktionsvirksomhed, for særtold.

18 I medfør af artikel 3 i lov nr. 92-676 er virksomheder, hvis produktionsomsætning overstiger 3,5 mio. FRF for det foregående kalenderår automatisk pålagt særtold (stk. 1, første afsnit). Det kan bestemmes, at virksomheder kan pålægges særtold, hvis deres omsætning er på mellem 2 og 3,5 mio. FRF (tredje afsnit). Det samme kan ske for personer, som køber med henblik på udførsel eller videresalg til andre, som er underkastet særtolden for disse transaktioner, når transaktionerne overskrider 1,5 mio. FRF (stk. 2).

19 Artikel 4 i lov nr. 92-676 bestemmer, at grundlaget for pålæggelse af særtolden på indførslen af varer er toldværdien på indførselsstedet. For transaktioner, som gennemføres inden for DOM, er grundlaget for pålæggelsen af særtolden prisen før afgift og reduceret med 15% i omkostninger til markedsføring.

20 For så vidt angår anvendelsen af indtægterne fra særtolden bestemmer artikel 16 i lov nr. 92-676, at indtægterne skal anvendes til at støtte den økonomiske udvikling i de oversøiske regioner.

21 Det følger af de to forelæggelsesdomme, at Tribunal d'instance har udtalt, at lov nr. 92-676, enten ved at fritage visse produkter eller producenter fra særtolden på baggrund af virksomhedernes omsætning eller ved at anvende lempede eller ændrede satser for opkrævning, reelt risikerer at bryde med ligestillingen mellem regionale og udenlandske virksomheder. Denne ret har således været i tvivl om, hvorvidt særtolden, som følger af loven, kan betragtes som en intern afgift, og om

den i givet fald indebærer en forskelsbehandling i strid med traktatens artikel 95. Den forelæggende ret har derfor udsat sagerne og forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, hvis rækkevidde i de to sager er identisk, og som er affattet således:

»Medfører den ordning, der er indført ved lov nr. 92-676 af 17. juli 1992 'relative à l'octroi de mer et portant mise en oeuvre de la décision du Conseil des ministres des Communautés européennes 89/688 du 22 décembre 1989' (lov om særtold og om gennemførelse af EF-Ministerrådets beslutning 89/688 af 22.12.1989), at der i stedet for en afgift med tilsvarende virkning som told som omhandlet i Domstolens dom af 16. juli 1992, Legros, indføres en egentlig intern afgift, som ikke indebærer en forskelsbehandling, og som er i overensstemmelse med ordlyden af og ånden bag traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab?«

22 For det første bemærkes, at Domstolen under en sag i henhold til traktatens artikel 177 ikke er kompetent til at træffe afgørelse om forenelighedeu af en national foranstaltning med fællesskabsretten. Domstolen er dog beføjet til at forsyne den nationale ret med alle under fællesskabsretten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på at afgøre den indbragte sag (jf. navnlig dom af 16.1.1997, sag C-134/95, USSL n° 47 di Biella, Sml. I, s. 195, præmis 17).

23 Sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, at pålæggelses- og beregningssystemet, grundlaget, satsen og de nærmere bestemmelser for opkrævning efter den nye særtoldordning og navnlig den omstændighed, at de fiskale fritagelser eller undtagelser alene kommer produkter med oprindelse i DOM til gode, reelt giver et fiskalt resultat, som er identisk med resultatet af en afgift med tilsvarende virkning som told, som er forbudt i medfør af traktatens artikel 9 og 12 ff.

24 Den franske regering og Kommissionen har erkendt, at der ved lov nr. 92-676 er føjet tre undtagelser til princippet om pålæggelse af særtold på alle varer, nemlig

den manglende pålæggelse af særtold på virksomheder, hvis omsætning er på under 3,5 mio. FRF (artikel 3, stk. 1, første afsnit), den fuldstændige afgiftsfritagelse med nulsats eller den delvise fritagelse med nedsat sats for visse transaktioner for kategorier af lokale produkter efter beslutning fra de regionale råd (artikel 2, stk. 2, og artikel 10, stk. 2) og reduktionen med 15% af opkrævningsgrundlaget for lokale produkter [artikel 4, litra b)]. Imidlertid er det deres opfattelse, at sådanne undtagelser ikke fratager den ved lov nr. 92-676 indførte særtold dens egenskab af intern afgift i henhold til traktatens artikel 95, og at beslutning 89/688 bemyndiger Den Franske Republik til at fravige denne bestemmelse.

25 Med henblik på at give den forelæggende ret relevante bidrag til fortolkningen af fællesskabsretten, skal der herefter gøres rede for kendetegnene ved ordningen med afgiftsfritagelse i medfør af beslutning 89/688, eftersom det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt lov nr. 92-676 er forenelig med ordningen i denne beslutning.

26 Det bemærkes, at Domstolen i dom af 19. februar 1998 (sag C-212/96, Chevassus-Marche, Sml. I, s. 743) allerede har foretaget en gennemgang af beslutning 89/688 og udtalt, at gennemgangen intet har frembragt, der kan rejse tvivl om beslutningens gyldighed, for så vidt som den giver bemyndigelse til en ordning med fritagelse for afgiften »octroi de mer« på de i beslutningen fastsatte strenge betingelser. Det er i lyset af kriterierne i denne dom, at den forelæggende ret skal foretage en subsumption og en fortolkning af national ret.

27 Med hensyn til sondringen mellem på den ene side en afgift med tilsvarende virkning som told, som henhører under traktatens artikel 9 og 12, og på den anden side interne afgifter, som henhører under traktatens artikel 95, har Domstolen i præmis 24 i Chevassus-Marche-dommen, a.st., med henvisning til tidligere praksis udtalt,

at en afgift, der rammer indførte varer eller nærmere angivne kategorier af sådanne varer, men ikke lokalt fremstillede varer af samme kategori, under alle omstændigheder er uforenelig med traktaten.

28 Domstolen fastslog i præmis 37 i Chevassus-Marche-dommen, a.st., at Rådet ikke under nogen omstændigheder kan give bemyndigelse til en ordning for afgiftsfritagelse af almindelig eller systematisk karakter, der kan medføre, at der på ny indføres en afgift med tilsvarende virkning som told i strid med traktatens artikel 9, 12 og 13.

29 Domstolen udtalte i dommens præmis 46, at ordningen med afgiftsfritagelse, som er en foranstaltning til støtte for de lokale produktioner, der står over for særlige vanskeligheder som følge af departementernes afsides beliggenhed og økarakter, er undergivet strenge betingelser.

30 Domstolen understregede i præmis 49 i Chevassus-Marche-dommen, a.st., at beslutning 89/688 kun giver bemyndigelse til nødvendige, forholdsmæssige og præcist angivne afgiftsfritagelser.

31 Desuden udtalte Domstolen i dommens præmis 52, at det som følge af de strenge betingelser, der pålægges i artikel 2, stk. 3, i beslutning 89/688, og som skal fortolkes i lyset af de grænser, traktatens artikel 226 fastsætter for at fravige traktatens bestemmelser, er muligt at sikre, at der er overensstemmelse mellem ordningen med præcist angivne afgiftsfritagelser og bestemmelserne i traktaten.

32 Disse betingelser er anført i præmis 44 til 51 i Chevassus-Marche-dommen, a.st. For det første anvendes særtolden efter hovedreglen i artikel 1 og 2 i beslutning 89/688 i princippet uden forskel på varer, der indføres, og varer, der fremstilles i DOM.

33 Dertil kommer, at ordningen med afgiftsfritagelse udgør en undtagelse til denne hovedregel. Ordningen skal påvirke det fælles markeds funktion mindst muligt og kan således ikke ændre samhandelsvilkårene i et omfang, der er til skade for den fælles interesse. Kontrollen med overholdelsen af disse betingelser er overdraget til Fællesskabets institutioner og navnlig til Kommissionen, som har til opgave at gennemgå nødvendigheden og forholdsmæssigheden af sådanne foranstaltninger.

34 Endelig udgør denne ordning en støtteforanstaltning til fordel for lokale produktioner, der står over for særlige vanskeligheder som følge af departementernes afsides beliggenhed og økarakter, eftersom dens målsætning er at fremme den økonomiske og sociale udvikling i DOM i den forstand, at den skal bidrage til at fremme eller opretholde en økonomisk og social virksomhed i DOM og indgå i en økonomisk og social udviklingsstrategi.

35 Under disse omstændigheder skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at beslutning 89/688 skal fortolkes således, at den er til hinder for fritagelser af almindelig eller systematisk karakter, der kan medføre, at der på ny indføres en afgift med tilsvarende virkning som told. Derimod bemyndiger beslutning 89/688 til fritagelser, som er nødvendige, forholdsmæssige og præcist angivne, og som overholder de strenge betingelser, der pålægges i beslutningens artikel 2, stk. 3, og som skal fortolkes i lyset af de grænser, som følger af traktatens artikel 226.

Sagsomkostninger

36 De udgifter, der er afholdt af den franske regering samt af Rådet og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal d'instance de Paris ved domme af 30. januar 1996, for ret:

Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1989 om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer skal fortolkes således, at den er til hinder for fritagelser af almindelig eller systematisk karakter, der kan medføre, at der på ny indføres en afgift med tilsvarende virkning som told. Derimod bemyndiger beslutning 89/688 til fritagelser, som er nødvendige, forholdsmæssige og præcist angivne, som overholder de strenge betingelser, der pålægges i beslutningens artikel 2, stk. 3, og som skal fortolkes i lyset af de grænser, som følger af EF-traktatens artikel 226.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm Wathelet

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. april 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident