DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
7. november 1996 *

I sag C-126/94,

angående en anmodning, som Tribunal d'instance du 12e arrondissement de Paris i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Société Cadi Surgelés,

Société Sofrigu,

Société Sofroi,

Société Sofriber,

mod

Ministre des Finances,

Directeur général des douanes,

* Processprog: fransk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 9, 12, 113 og 227, stk. 2, i EØF-traktaten, nu EF-traktaten,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. C. Moitinho de Almeida, og dommerne C. Gulmann, D. A. O. Edward (refererende dommer), J.-P. Puissochet og M. Wathelet,

generaladvokat: G. Tessauro
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Cadi Surgelés m.fl. ved advokat Mireille Abensour-Gibert, Paris

— den franske regering ved directeur adjoint Edwige Belliard og administrateur civil Isabelle Latournarie, begge Udenrigsministeriets Direction des affaires juridiques, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Richard Wainwright og Jean-Francis Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 11. januar 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Cadi Surgelés m.fl. ved advokat Mireille Abensour-Gibert, af den franske regering ved chargé de mission Anne de Bourgoing, Udenrigsministeriets Direction des affaires juridiques, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved Richard Wainwright og Jean-Francis Pasquier,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 29. februar 1996,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 27. januar 1994, indgået til Domstolen den 3. maj 1994, har Tribunal d'instance de 12^{e} arrondissement de Paris i medfør EF-traktatens artikel 177 forelagt fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 9, 12, 113 og 227, stk. 2, i EØF-traktaten, nu EF-traktaten.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en retssag, som selskaberne Cadi Surgelés, Sofrigu, Sofroi og Sofriber, der er stiftet i henhold til fransk ret og har hjemsted i de franske oversøiske departementer, har anlagt mod Økonomi-, Finans- og Budgetministeriet og mod generaldirektøren for Toldvæsenet.

3 Sagsøgerne har i flere år importeret varer til de franske oversøiske departementer med oprindelse i andre dele af Frankrig, i andre medlemsstater i Fællesskabet og i tredjelande. Ved indførslen af varerne til de oversøiske departementer har toldmyndighederne afkrævet sagsøgerne et beløb, bestående af dels en afgift benævnt

»octroi de mer« (»særtold«), dels en afgift benævnt »droit additionnel« (»tillægsafgift«).

4 Da den fælles toldtarif blev indført den 1. juli 1968, blev der i de franske oversøiske departementer i henhold til lov nr. 46-451 af 19. marts 1946 opkrævet en »særtold« ved indførsel af alle varer.

5 På tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen blev der ligeledes i henhold til lov nr. 84-747 af 2. august 1984 (herefter »1984-loven«) opkrævet en afgift, der ligeledes var benævnt »særtold«, i form af en »forbrugsafgift« på alle varer, der indførtes til de franske oversøiske departementer. Afgiftsgrundlaget var varernes toldværdi på det sted, hvor de blev indført til de pågældende oversøiske departementer. 1984-loven har ligeledes givet de oversøiske departementer kompetence til på de samme betingelser at indføre en tillægsafgift på 1%.

6 Det er sagsøgernes opfattelse, at hverken særtolden eller tillægsafgiften er forenelige med traktaten, hvorfor de den 11. december 1991 har anlagt sag ved Tribunal d'instance de 12^{e} arrondissement de Paris med påstand om tilbagebetaling af de beløb, der er opkrævet med urette.

7 Det bemærkes, at Domstolen i dom af 16. juli 1992 (sag C-163/90, Legros m.fl., Sml. I, s. 4625), der drejede sig om opkrævning af særtolden i henhold til 1984-loven, har fastslået, at en afgift, der proportionalt med varers toldværdi opkræves af en medlemsstat ved indførsel af varer fra en anden medlemsstat til en region inden for den første medlemsstats område, må anses for en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, selv om afgiften også opkræves ved indførsel af varer til denne region fra et andet område i den samme medlemsstat.

8 Ved dom af 27. januar 1994 har den forelæggende ret under henvisning til den ovennævnte dom i sagen Legros m.fl. pålagt Toldvæsenet at tilbagebetale sagsøgerne de beløb, der var betalt som afgift, i det omfang, de var blevet opkrævet af varer med oprindelse i en anden medlemsstat. Sagsøgerne har opretholdt deres krav om tilbagebetaling af afgifterne på de varer, der har oprindelse i andre franske regioner samt i tredjelande. På baggrund af disse omstændigheder besluttede retten at udsætte sagen og forelægge Domstolen fire præjudicielle spørgsmål.

9 Ved kendelse af 4. maj 1994 har Domstolens præsident i medfør af procesreglementets artikel 82a, stk. 1, litra a), udsat sagen med henblik på afsigelsen af dommen af 9. august 1994 (forenede sager C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 og C-411/93, Lancry m.fl., Sml. I, s. 3957).

10 I den nævnte dom fastslog Domstolen, at en afgift som særtolden, der opkræves af en medlemsstat ved indførsel af varer til en region inden for dens territorium, udgør en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, ikke alene, når den opkræves ved indførsel af varer til denne region fra andre medlemsstater, men også, når den opkræves ved indførsel af varer til denne region fra andre områder i den samme medlemsstat.

11 Som følge af denne dom har den forelæggende ret ved dom af 5. januar 1995, der er indgået til Domstolen den 27. januar 1995, trukket de tre første spørgsmål tilbage, idet den har fastholdt det sidste spørgsmål, der er affattet således:

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?

12 Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om det er foreneligt med traktaten, at en medlemsstat ved indførsel af varer fra tredjelande, der ikke er knyttet til Fællesskabet ved en særlig overenskomst, opkræver afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold, såsom den omhandlede særtold og tillægsafgift.

13 Ifølge traktatens artikel 9, stk. 1, er Fællesskabets grundlag en toldunion, som omfatter al vareudveksling. Denne union indebærer dels et forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, dels indførelse af en fælles toldtarif for samhandel mellem medlemsstaterne og tredjelande.

14 Ifølge fast retspraksis er formålet med den fælles toldtarif at gennemføre en udligning af de toldbyrder, som de fra tredjelande importerede produkter underkastes ved Fællesskabets grænser for derved at undgå enhver fordrejning af den interne frihandel eller af konkurrencevilkårene (dom af 13.12.1973, forenede sager 37/73 og 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Sml. s. 1609, præmis 9).

15 I ovennævnte dom i Diamantarbeiders-sagen har Domstolen fremhævet, at når traktatens afdeling om oprettelse af den fælles toldtarif (artikel 18-29) til forskel fra afdelingen om fjernelse af tolden mellem medlemsstaterne (artikel 12-17) ikke nævner »afgifter med tilsvarende virkning som told«, betyder dette ikke, at sådanne afgifter kan opretholdes eller så meget desto mere indføres (præmis 10).

16 Hvad angår indførelsen af toldtariffen har Domstolen dernæst anført, at det ikke udtrykkeligt fremgår af Rådets forordning (EØF) nr. 950/68 af 28. juni 1968 om den fælles toldtarif (EFT 1968 I, s. 265), at alle de afgifter, der ikke er told i snæver forstand, skal afskaffes eller udlignes. Den har imidlertid fastslået, at det følger af forordningens formål, at den forbyder medlemsstaterne at nedsætte den grad af beskyttelse, der er fastlagt i den fælles toldtarif, ved at lægge nye afgifter oven på denne told (præmis 13).

17 I samme dom har Domstolen dernæst udtalt, at definitionen af de ensartede principper, som den fælles handelspolitik er baseret på (traktatens artikel 113, stk. 1), indebærer på samme måde som den fælles toldtarif, at de nationale skatte- og handelsmæssige forskelle, som påvirker samhandelen med tredjelande, skal afskaffes (præmis 16).

18 Domstolen har derfor fastslået, at medlemsstaterne efter den 1. juli 1968 ikke ensidigt må indføre nye afgifter på import direkte fra tredjelande eller hæve niveauet for de allerede på denne dato bestående (præmis 22).

19 Det følger heraf, der ikke er hjemmel for medlemsstaterne til ud over afgifter i henhold til de fællesskabsretlige bestemmelser ensidigt at opkræve nationale afgifter, idet dette ville stride mod princippet om fællesskabsrettens ensartede anvendelse (dom af 5.10.1995, sag C-125/94, Aprile, Sml. I, s. 2919, præmis 35).

20 Der gælder imidlertid noget andet for afgifter med tilsvarende virkning som told, der allerede bestod på det tidspunkt, da den fælles toldtarif trådte i kraft den 1. juli 1968 (herefter »bestående afgifter«). Selv om Domstolen nemlig i ovennævnte dom i Diamantarbeiders-sagen har fremhævet, at iværksættelsen af den fælles handelspolitik bør medføre afskaffelsen af alle nationale skatte- og handelsmæssige forskelle, som påvirker samhandelen med tredjelande (præmis 23), har den fastslået, at en begrænsning eller afskaffelse af disse bestående afgifter forudsætter Fællesskabets mellemkomst og således påhviler dets institutioner (præmis 24 og 25).

21 Den adgang, medlemsstaterne således har til i deres samhandel med tredjelande at opretholde afgifter med tilsvarende virkning som told, der bestod den 1. juli 1968, udgør en undtagelse til princippet om fællesskabsrettens ensartethed, der er formålet med den fælles toldtarif og den fælles handelspolitik. Denne adgang skal derfor anvendes restriktivt.

22 Udgangspunktet er således, at alene en afgift, som under hensyn til alle dens væsentlige kendetegn svarer til en afgift, der allerede bestod den 1. juli 1968, kan betegnes som en bestående afgift.

23 Det påhviler den nationale ret ved afgørelsen af, om den omhandlede afgift kan betegnes som en bestående afgift, at foretage en sammenligning af de gældende regler vedrørende de omhandlede afgifter med de regler, som var gældende den 1. juli 1968. Ved denne sammenligning skal der tages hensyn til samtlige de elementer, der er karakteristiske for en afgift, navnlig dens betegnelse, afgiftspligtens indtræden, dens beregningsgrundlag, vilkårene for dens anvendelse, hvem der er afgiftspligtig og anvendelsen af provenuet.

24 I denne sammenhæng bemærkes, at den omstændighed, at der i forbindelse med en administrativ omlægning sker en ændring med hensyn til den myndighed, der er ansvarlig for afgiften, ikke i sig selv er til hinder for, at den betragtes som en bestående afgift.

25 Derimod er det forhold, at en afgift som den omhandlede særtold altid har haft samme benævnelse som en afgift, der blev opkrævet i 1968, ikke tilstrækkeligt til at kvalificere den som en bestående afgift.

26 I denne sag påhviler det den nationale ret bl. a. at vurdere betydningen af de forskellige ændringer, der er foretaget i den relevante lovgivning, og navnlig de ændringer, der blev foretaget ved 1984-loven, hvorefter den pågældende afgift for første gang synes at være blevet benævnt »forbrugsafgift«, der skal erlægges af den person, der ekspederer varen til fri omsætning, hvorimod der tidligere var tale om en afgift, der var gældende i de franske oversøiske departementer, og som havde hjemmel i en »lov om indførelse af den almindelige toldtarif« (lov af 11.1.1892).

27 Såfremt den nationale ret finder det godtgjort, at den anfægtede afgift må betegnes som en bestående afgift, skal den derefter fastslå, om afgiftsniveauet er blevet forhøjet siden den 1. juli 1968. Det følger nemlig af ovennævnte dom i Diamantarbeiders-sagen, at enhver — uanset hvor ubetydelig — forhøjelse, der er foretaget efter den 1. juli 1968, er uforenelig med fællesskabsretten.

28 Hvad angår den afgift, der betegnes som »særtold«, fremgår det af de nationale bestemmelser, som den franske regering har fremlagt for Domstolen, at afgiftsniveauet siden 1968 er blevet forhøjet i samtlige oversøiske departementer for flere kategorier af produkter, bl. a. kød, øl, alkohol og køretøjer. Der skal derfor foretages en sammenligning for hvert afgiftsbelagt produkt af det afgiftsbeløb, der på nuværende tidspunkt opkræves, med det beløb, som skulle have været betalt af en vare med samme værdi i henhold til de regler, der var gældende den 1. juli 1968 for et tilsvarende produkt. Opkrævning af forskelsbeløbet må anses for uforenelig med traktaten.

29 Hvad angår tillægsafgiften må det konstateres, at den er uforenelig med traktaten, uanset om den betegnes som en simpel forhøjelse af særtolden eller som en ny afgift.

30 Under hensyn til alt det ovenfor anførte skal det præjudicielle spørgsmål besvares med, at det er uforeneligt med traktaten, at en medlemsstat ensidigt opkræver told eller en afgift med tilsvarende virkning efter indførelsen af den fælles toldtarif den 1. juli 1968, af varer, der indføres direkte fra tredjelande, som ikke er knyttet til Fællesskabet ved en særlig overenskomst. Derimod er traktaten ikke til hinder for, at der opkræves en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, der under hensyn til alle dens væsentlige egenskaber må betragtes som en afgift, der bestod på den anførte dato, forudsat at afgiftsniveauet ikke er blevet forhøjet. Såfremt der er foretaget en forhøjelse, er det alene uforeneligt med traktaten at opkræve forskelsbeløbet.

Dommens tidsmæssige virkninger

31 Den franske regering har for det tilfælde, at Domstolen finder, at det er uforeneligt med traktaten at opkræve afgifter som dem, hovedsagen drejer sig om, anmodet den om at begrænse de tidsmæssige virkninger af nærværende dom.

32 Det bemærkes, at Domstolen i ovennævnte dom i sagen Legros m.fl. fastslog, at traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold af tvingende retssikkerhedshensyn ikke kunne påberåbes til støtte for krav om tilbagebetaling af en afgift som den særtold, der er betalt før datoen for dommens afsigelse (16.7.1992), medmindre den, der fremsatte kravet, inden denne dato havde anlagt sag med påstand om tilbagebetaling af særtolden eller på tilsvarende måde administrativt havde fremsat krav om tilbagebetaling.

33 Af de samme grunde må det fastslås, at traktatens bestemmelser om told og afgifter med tilsvarende virkning ikke kan påberåbes til støtte for krav om tilbagebetaling af et beløb, der er opkrævet før den 16. juli 1992 som tillægsafgift af varer hidrørende fra tredjelande, som ikke er knyttet til Fællesskabet ved en særlig overenskomst, medmindre den, der fremsætter kravet, inden denne dato har anlagt sag

med påstand om tilbagebetaling af beløbet eller på tilsvarende måde administrativt har fremsat krav om tilbagebetaling. Det samme gælder for de beløb, der før nævnte dato er opkrævet som særtold af sådanne varer, i det omfang opkrævningen af disse beløb erklæres ulovlig i henhold til denne dom.

34 Hvad angår perioden efter den 16. juli 1992 har den franske regering derimod ikke på baggrund af de ovennævnte domme i sagerne Diamantarbeiders og Legros m.fl. med rimelighed kunnet antage, at det var i overensstemmelse med fællesskabsretten at opkræve såvel tillægsafgiften som særtolden — i sin helhed såfremt sidstnævnte anses for en ny afgift, eller de på hinanden følgende forhøjelser heraf, såfremt den anses for en bestående afgift — af varer med oprindelse i tredjelande, som ikke er knyttet til Fællesskabet ved en særlig overenskomst.

Sagens omkostninger

35 De udgifter, der er afholdt af den franske regering og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Tribunal d'instance du 12^{e} arrondissement de Paris ved dom af 27. januar 1994, for ret:

1) Det er uforeneligt med EØF-traktaten, nu EF-traktaten, at en medlemsstat ensidigt opkræver told eller en afgift med tilsvarende virkning efter indfø-

relsen af den fælles toldtarif den 1. juli 1968, af varer, der indføres direkte fra tredjelande, som ikke er knyttet til Fællesskabet ved en særlig overenskomst. Derimod er traktaten ikke til hinder for, at der opkræves en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, der under hensyn til alle dens væsentlige egenskaber må betragtes som en afgift, der bestod på det anførte tidspunkt, forudsat at afgiftsniveauet ikke er blevet forhøjet. Såfremt der er foretaget en forhøjelse, er det alene uforeneligt med traktaten at opkræve forskelsbeløbet.

2) **Traktatens bestemmelser om told og afgifter med tilsvarende virkning kan ikke påberåbes til støtte for krav om tilbagebetaling af et beløb, der er opkrævet før den 16. juli 1992 som tillægsafgift af varer hidrørende fra tredjelande, som ikke er knyttet til Fællesskabet ved en særlig overenskomst, medmindre den, der fremsætter kravet, inden denne dato har anlagt sag med påstand om tilbagebetaling af beløbet eller på tilsvarende måde administrativt har fremsat krav om tilbagebetaling. Det samme gælder for de beløb, der før nævnte dato er opkrævet som særtold af sådanne varer, i det omfang opkrævningen af disse beløb erklæres ulovlig i henhold til denne dom.**

Moitinho de Almeida Gulmann Edward

Puissochet Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 1996.

R. Grass J. C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling