RETSMØDERAPPORT
i sag C-163/90 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Ordningen om oversøisk afgift*

Det fremgår af Kommissionens indlæg, at »octroi de mer« (»den oversøiske afgift« eller »særtolden«) er en reminiscens af en form for afgifter, der blev opkrævet i de europæiske stater i de forrige århundreder. Denne afgift var pålagt alle varer, uden hensyn til deres oprindelse, som indførtes til en bestemt del af det nationale område, og tjente til at skaffe den pågældende region indtægter såvel som til at beskytte den lokale produktion. Efter den moderne økonomis opståen er disse afgifter så godt som alle afskaffet, fordi de var til hinder for de frie varebevægelser og skabte konkurrencefordrejninger.

Den oversøiske afgift opkræves i de oversøiske franske departementer (herefter benævnt »DOM«) med hjemmel i en lov af 1946. Den påhviler alle varer af enhver oprindelse (herunder det franske hovedland og principielt tillige de øvrige DOM) ved indførslen til det pågældende DOM. Derimod pålægges produkterne fra regionen hverken oversøiske afgifter eller nogen anden intern afgift af lignende karakter. Provenuet af den oversøiske afgift tjener i det væsentlige til finansiering af de lokale myndigheders budgetter efter de regler, som gælder for det lokale selvstyre.

Siden 1980 har der været rejst en række klager over den oversøiske afgift fra visse erhvervsdrivendes side. I 1984 indledte Kommissionen en traktatbrudsprocedure mod Frankrig i medfør af artikel 169, men besluttede senere at stille denne procedure i bero, idet den foretrak at søge en politisk løsning. Den 22. december 1989 traf Rådet med hjemmel i EØF-traktatens artikel 227, stk. 2, og artikel 235 en afgørelse og vedtog en beslutning, hvoraf den første vedrører et særligt program for de franske oversøiske departementer som følge af disses afsides beliggenhed og ø-karakter — beslutning 89/687/EØF — POSEIDOM, EFT L 399, s. 39), mens beslutningen bemyndiger Frankrig til indtil senest den 31. december 1992 at opretholde den nuværende særtoldordning, men til gengæld forpligter landets myndigheder til uden forskel at anvende denne på både varer, der indføres, og varer, der fremstilles i DOM, dog med mulighed for fastsættelse af undtagelser til fordel for den lokale produktion i en overgangsperiode på ti år (Rådets beslutning 89/688/EØF om særtoldordningen i de oversøiske franske departementer, EFT L 399, s. 46).

2. *Sagens baggrund*

De fire appelindstævnte i denne sag har i det franske hovedland hos en autoriseret forhandler købt tre biler fremstillet i Tyskland

* Processprog: fransk.

og en bil med oprindelse i Sverige. Bilerne, der var registreret på grænseplader, blev indført til Réunion efter en intern fællesskabsretlig transitordning (de tyske biler) eller en ekstern fællesskabsretlig transitordning (den svenske bil). Ved indførslen til fransk toldområde var de fritaget fra told i medfør af en ordning om midlertidig toldfrihed, der varede, indtil de ankom til Réunion, hvor fortoldningen fandt sted. Ved denne krævede appellanten af hver af de appelindstævnte et beløb i form af oversøisk afgift, der skulle betales ved bilernes indførsel.

De indstævnte fandt, at pålæggelsen af oversøiske afgifter af varer, der indføres til Réunion og er fremstillet i de andre medlemsstater, stred mod fællesskabsretten, og indbragte derfor sager for de kompetente retsinstanser med påstand om tilbagebetaling af de betalte beløb.

Tribunal d'instance de Saint-Denis, for hvilken sagerne var indbragt, besluttede at forelægge Domstolen flere præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikel 9 og 95. Efter at nævnte ret i Saint-Denis havde meddelt, at disse fire domme var anket, udsatte Domstolen den præjudicielle forelæggelsessag og slettede den herefter af retslisten efter anmodning fra førnævnte ret (Domstolens kendelse af 13.6.1990, forenede sager C-222/89 — C-225/89, Alidor m.fl., EFT C 178 af 18.7.1990, s. 15). Da Cour d'appel de Saint-Denis har fundet, at sagen indebærer en fortolkning af EØF-traktaten, har denne ligeledes i medfør af EØF-traktaten besluttet at udsætte sagen, indtil Domstolen præjudicielt har udtalt sig om følgende spørgsmål:

»1) Skal Rom-traktatens artikel 3, 9 og 13, subsidiært artikel 95, stk. 2, fortolkes således, at en medlemsstat eller en af dens myndigheder ikke må opkræve en fra merværdiafgift forskellig afgift, der proportionalt med et godes værdi opkræves, når godet indføres til et bestemt område under denne stat, og kun her, og som opkræves både af udenlandske varer og af de indenlandske varer, der ikke har oprindelse i det pågældende område?

2) Nærmere bestemt:

a) Skal Rom-traktatens artikel 9 og 13 fortolkes således, at en afgift kan betegnes som en afgift med tilsvarende virkning som told, når den opkræves af udenlandske eller indenlandske varers værdi, når disse overgår til frit forbrug, uden at det herved direkte eller indirekte har betydning, om varen har passeret en statsgrænse, eller skal disse artikler tværtimod fortolkes således, at varens retlige eller faktiske overskridelse af en statsgrænse er den omstændighed eller en af de omstændigheder, der udløser afgiftspligten?

b) Med hensyn til Rom-traktatens artikel 95, stk. 2, spørges der:

— Kan den omstændighed, at produktgruppers eller kategorier af produktgruppers regionale oprindelse bevirker, at udenlandske producenter ikke kan omfattes af gunstigere bestemmelser, i sig selv være et lovligt kriterium for en afgiftsmæssig forskelsbehandling, som praktiseres i en medlemsstat, eller skal denne forskelsbehandling også eller udelukkende baseres på arten af de omhandlede produktgrupper?

— Kan det antages, at de afgiftsmæssige fordele, som gælder for produkter fra de franske oversøiske departementer, i særdeleshed produkter fra Réunion, og som skyldes, at de er fritaget for såkaldte 'oversøsafgifter' ('taxes d'octroi de mer'), indrømmes som et led i en økonomisk politik, som kan forenes med traktatens og den afledte rets betingelser?

3) Skal den gældende frihandelsaftale mellem Fællesskabet og Sverige fortolkes således, at en medlemsstat eller en af dens myndigheder ikke må opkræve en fra merværdiafgift forskellig afgift, som proportionalt med et godes værdi opkræves, når godet indføres fra Sverige og bringes i fri omsætning i et bestemt område under medlemsstaten, og som også opkræves af fællesskabsvarer, der ikke har oprindelse i det pågældende område?«

3. *De af Cour d'appel de Saint-Denis anlagte betragtninger*

Cour d'appel de Saint-Denis bemærker indledningsvis, at det fremgår af de oplysninger, der er fremkommet under sagen, at indførslen af de i sagen omhandlede biler til fransk område er sammenfaldende med indførslen til Réunion, hvor hele fortoldningen og følgelig overgangen til forbrug eller fri omsætning fandt sted.

For det andet bemærker appelretten, at den oversøiske afgift nøje svarer til den fællesskabsretlige definition af afgifter med tilsvarende virkning som told, idet den har samtlige disses kendetegn, alene bortset fra, at der ikke er tale om en grænseoverskridelse. Den har nemlig det særlige kendetegn, at den skal betales ved passage af en toldgrænse og ikke en statsgrænse.

For det tredje anfører appelretten, at EØF-traktatens artikel 95 muligvis har betydning for den omtvistede afgift. Appelretten henviser herved til den definition på en intern afgift, der er lagt til grund i Domstolens praksis, nemlig »enhver afgift, der er et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse«, og rejser det spørgsmål, om denne definition ikke rammer en afgift, der har »en åbenlyst diskriminerende og beskyttende karakter, og som udtrykkeligt er indført ... til

begunstigelse af den lokale produktion«. Idet appelretten antager, at den oversøiske afgift falder ind under denne definition af en intern afgift, rejser den det spørgsmål, om appellanten kan påberåbe sig den i retspraksis antagne mulighed for, »at en national afgiftslovgivning ved fritagelser, undtagelser eller lempelser kan begunstige visse former for produktion og kategorier af producenter«, idet bl.a. »kriteriet om ligebehandling af nationale og udenlandske produkter ikke er opfyldt i den foreliggende sag, og afgiften rammer produkterne forskelligt efter deres oprindelse, og ikke uafhængigt af denne«.

4. *Retsforhandlinger for Domstolen*

Den af Cour d'appel de Saint-Denis afsagte dom blev registreret på Domstolens Justitskontor den 30. maj 1990.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF-Domstolen er der den 28. september 1990 indgivet skriftlige indlæg af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Jörn Sack, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, den 1. oktober 1990 af Réunion ved advokat Pierre Soler-Couteaux, professor ved Robert Schuman-fakultetet, Strasbourg, den 8. oktober 1990 af Den Franske Republiks regering ved Philippe Pouzoulet, som befuldmægtiget, bistået af Géraud de Bergues, som assisterende befuldmægtiget, og den 3. oktober 1991 af de appelindstævnte ved advokat Philippe Rivière.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

Efter det offentlige retsmøde den 3. oktober 1991 og på grundlag af generaladvokatens forslag til afgørelse af 21. november s.å. har præsidenten i medfør af artikel 53, stk. 2, i procesreglementet erklæret den mundtlige forhandling afsluttet.

Ved kendelse af 22. januar 1992 har Domstolen efter at have hørt generaladvokaten besluttet at genoptage den mundtlige forhandling.

II — Skriftlige indlæg indgivet til Domstolen

Den forelæggende rets to første spørgsmål

De *appelindstævnte* gør gældende, at den oversøiske afgift må betragtes som told eller en afgift med tilsvarende virkning.

I denne forbindelse anfører de for det første, at de franske oversøiske departementers status, således som Domstolen har udtalt i sin dom af 10. oktober 1978 (sag 148/77, Hansen, Sml. s. 1787), er fastlagt ved den franske forfatning, hvorefter disse departementer er en integrerende del af Den Franske Republik. Ifølge det franske Forfatningsråds afgørelse af 2. december 1992 skal de oversøiske departementer have samme status som departementerne i hovedlandet. De appelindstævnte tilføjer, at det fremgår af dom af 26. marts 1987 (sag 58/86, Approvisionnement des avirons, Sml. s. 1525), at det tilkommer

Fællesskabets lovgiver at afgøre, om økonomiske, geografiske eller sociale forhold på øen Réunion kræver undtagelsesforanstaltninger.

For det andet har de indstævnte gennemgået den oversøiske afgift på baggrund af praksis ved den franske Cour de cassation. De henviser bl.a. til dom af 7. maj 1861, hvori denne ret fastslog, at den oversøiske afgift, der var indført i 1850, »frembyder ganske de samme træk som told«. I sin dom af 19. februar 1868 tillagde retten den oversøiske afgift i alt væsentligt de samme træk som told. Ifølge de indstævnte har reguleringen af den oversøiske afgift ikke ændret ved denne afgifts beskaffenhed, før eller efter at kolonierne fik status som departementer, selv om den er blevet betegnet som en forbrugsafgift i en lov af 1984.

For det tredje har de indstævnte gennemgået den oversøiske afgift på baggrund af bestemmelserne i EØF-traktaten. De gør gældende, at denne afgift strider mod Rom-traktatens og den heraf afledte rets ånd og bogstav. De finder, at den oversøiske afgift bl.a. strider mod præamblen til traktaten, dennes artikel 3 om afskaffelse af told og alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning, artikel 9, hvorefter Fællesskabets grundlag er en toldunion, som omfatter al vareudveksling og indebærer de heraf følgende forbud, artikel 10, som udstrækker princippet om de frie varebevægelser til ligeledes at omfatte varer, der er bragt i fri omsætning, idet de fremhæver, at varen fra et tredjeland i den foreliggende sag passerer gennem det franske hovedland, uden at der skal betales afgifter, som først opkræves ved indførslen til departementet Réunion. Den oversøiske afgift er ligeledes i strid med traktatens artikel 12 om forbud mod nye afgifter og traktatens artikel 13, idet overgangsperioden for længst er udløbet.

De indstævnte gør gældende, at den oversøiske afgift ikke kan anses for en afgift i medfør af traktatens artikel 95. Efter at have erindret om, at Domstolen har fundet, at en og samme afgift ikke samtidig kan henføres under traktatens artikel 9-16 og artikel 95, tilføjer de, at den franske Cour de cassation i sin praksis allerede har anerkendt, at den oversøiske afgift frembyder ganske de samme karakteristiske egenskaber som told. I øvrigt er der ikke tale om en intern beskatning, idet den pr. definition ikke rammer den interne produktion, men alene indførte varer af enhver oprindelse ved passagen af grænsen til Réunion.

Endelig bestrider de indstævnte den opfattelse, at fællesskabsreglerne vedrørende frie varebevægelser vedrører medlemsstaterne og ikke finder anvendelse på varebevægelser inden for en medlemsstats grænser. I denne forbindelse anfører de, at de i sagen omhandlede biler kommer fra et tredjeland og alene har passeret det franske hovedland i transit uden betaling af nogen form for afgifter, samt at de kunne være indført direkte fra et hvilket som helst land mod betaling af de samme afgifter som ved indførslen til departementet Réunion.

De tilføjer, at de oversøiske departementer under alle omstændigheder efter den interne lovgivning stadig betragtes som eksportområder i henseende til handelen mellem dem og hovedlandet.

De foreslår derfor Domstolen at besvare den forelæggende rets spørgsmål således, at den oversøiske afgift skal betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told, der er forbudt ved Fællesskabets bestemmelser, og at artikel 95 ikke indeholder grundlag for at anerkende denne afgift, idet denne ikke rammer lignende nationale varer på det nationale hovedlands område. De anfører desuden, at den oversøiske afgift ikke rammer noget produkt, der er fremstillet i Réunion, men alene importerede varer af enhver oprindelse, medmindre der gives fritagelse, og at afgiftsprovenuet tilfalder kommunerne.

Intervenienten, Réunion, anfører indledningsvis, at det præjudicielle spørgsmål ikke vedrører lovligheden af det almindelige system for oversøiske afgifter, men alene opkrævningen af en afgift på en bil hidrørende fra det franske hovedland, der indføres til Réunion, eftersom bilerne ifølge intervenienten var overgået til fri omsætning i det franske hovedland, hvorfor den i sagen opkrævede afgift kun kan anses for en intern afgift mellem to parter på fransk toldområde.

Réunion bemærker, at den oversøiske afgift opkræves af både uden- og indenlandske varer ved deres overgang til forbrug, uden at man hverken direkte eller indirekte tager hensyn til, om en statsgrænse overskrides. Disse to forhold bevirker, at man ikke kan anse den oversøiske afgift for en told eller en afgift med tilsvarende virkning.

For så vidt angår de i denne sag omhandlede faktiske omstændigheder anfører Réunion, at den franske forhandler, der har hjemsted i hovedlandet, var blevet ejer af bilen, hvorfor retsstillingen ville have været den samme, dersom forbrugeren havde købt en bil af et fransk mærke eller hidrørende fra Frankrig hos en fransk forhandler. Den gør dernæst gældende, at handelen ikke har bevirket, at bilen passerede en statsgrænse, idet indførslen er sket i et tidligere handelsled. Den anfører ligeledes, at den omstændighed, at bilerne er blevet indført toldfrit, ikke betyder, at de i virkeligheden har passeret grænsen i det øjeblik, hvor de blev indført til Réunion. Ifølge Réunion sammenblander den nationale retsinstans nemlig den franske toldordning, hvori det hedder, at der skal betales samme told af importerede biler, uanset deres endelige bestemmelsessted på fransk område, med afgiftsordningen, hvor afgiften afhænger af, hvor på området de overgår til forbrug.

Hvad angår den eventuelle relevans af traktatens artikel 95 anfører Réunion generelt, at den nationale ret kun har påberåbt sig stk. 2 i denne artikel, mens den senere i det stillede spørgsmål henviser til fortolkningen af hele artiklen. Det stillede spørgsmål går nemlig ud på, hvorvidt et produkts regionale oprindelse kan udgøre et lovligt kriterium for afgiftsmæssig differentiering, og hvorvidt fritagelsen for lokale produkter fra den oversøiske afgift kan betragtes som forfølgende nationaløkonomiske formål, der er forenelige med traktatens krav. I denne henseende gør Réunion gældende, at den oversøiske afgift hører til et internt afgiftssystem, der er knyttet til den særlige karakter af de oversøiske departementers beskatningsområde, som tillige indebærer særlige momssatser.

Ifølge Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 4.3.1986, sag 106/84, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 333) indeholder fællesskabsretten intet forbud mod, at en medlemsstat indfører differentierede afgiftsordninger, dersom denne differentiering forfølger et lovligt formål, og den i henseende til dette formål selv er baseret på et lovligt kriterium. Da der er tale om en intern afgift, tillader artikel 95 en national beskatningsordning, der ved brug af undtagelser, fritagelser eller lempelser begunstiger visse produkter eller visse kategorier af producenter.

Det følger af mekanismen i den oversøiske afgift, at produkter med oprindelse på selve øen fritages, mens alle andre produkter beskattes. Efter Réunion's opfattelse er den særlige karakter af disse regioner, som bl.a. beror på deres ø-karakter og fjerne beliggenhed, deres klimatiske forhold, deres interne markeders ringe størrelse og deres økonomiske og sociale udviklingsstade, blandt de økonomiske og sociale grunde, der betragtes som legitime af Domstolen. Som følge heraf tillader fællesskabsretten, at kriteriet for beskatningsmæssig differentiering består i ø-karakteren af produkter eller kategorier af producenter i højere grad end produkternes beskaffenhed.

Yderligere viser ovennævnte rådsakter af 22. december 1989, hvorved der under visse omstændigheder tillades opretholdt et system med oversøiske afgifter indtil den 31. december 1992, at Kommissionen betragter opretholdelsen af et afgiftssystem, hvorefter varer, der indføres til de oversøiske departementer, beskattes, samtidig med at man giver mulighed for fritagelse for lokale produkter, som foreneligt med fællesskabsretten.

Den franske regering erindrer indledningsvis om den oversøiske afgifts baggrund, bl.a. i de oversøiske departementer. Den henleder Domstolens opmærksomhed på betydningen af den oversøiske afgift for den økonomiske udvikling af de oversøiske departementer, som efter regeringens opfattelse alene er en kompensation for de handicap, som de lokale produkter lider under. Regeringen fremhæver, at det franske hovedland ikke har nogen fordel af denne mekanisme, idet varer hidrørende herfra pålægges samme afgift som varer med oprindelse i de øvrige medlemsstater, og at producenterne i hovedlandet i absolutte tal er dem, der rammes hårdest.

For så vidt angår anvendeligheden af EØF-traktatens artikel 9 og 13 finder den franske regering ikke, at de angår forbindelserne mellem medlemsstaterne og de oversøiske departementer, som ikke er stater, men lokale myndigheder i en medlemsstat. Ifølge Domstolens praksis er afgifter med tilsvarende virkning som told økonomiske byrder, der pålægges varer, der handles inden for Fællesskabet, på grund af deres passage af en grænse. Da varer, der importeres til det franske hovedland, ikke pålægges oversøisk afgift ved overskridelsen af grænsen mellem medlemsstaterne, og da den oversøiske afgift rammer nationale produkter hidrørende fra det franske hovedland på samme måde, udgør den oversøiske afgift ifølge den franske regering ikke en afgift med tilsvarende virkning som told i medfør af EØF-traktatens artikel 9 og 13.

Den franske regering finder, at traktatens artikel 95 bliver relevant, dersom det første spørgsmål besvares benægtende. Ifølge artikel 95 skal enhver form for forskelsbehandling mellem en medlemsstats nationale varer

og varer hidrørende fra de andre medlemsstater afskaffes (jf. bl.a. dom af 18.6.1975, sag 94/74, IGAV, Sml. s. 699). Den oversøiske afgift rammer produkter hidrørende fra hovedlandet eller de øvrige oversøiske departementer og produkter hidrørende fra de øvrige medlemsstater på samme måde. Yderligere kan produkter, der tjener de samme økonomiske formål, efter Domstolens praksis beskattes forskelligt, når det fremgår, at produktionsomkostningerne objektivt er meget forskellige (jf. dom af 4.1.1980, sag 21/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1). I denne henseende er de lokale produktionsvilkår og de geografiske og klimatiske forhold meget forskellige fra dem, der findes i den øvrige del af Fællesskabet, og berettiger til en differentieret beskatning. Den franske regering gør derfor gældende, at den oversøiske afgift er en intern afgift, der ikke medfører forskelsbehandling, og som pålægges alle varer med undtagelse af lokale varer.

Subsidiært, og dersom *den franske regerings* og *Réunion's* fortolkning af traktaten ikke lægges til grund, foreslår disse Domstolen, at den af tvingende retssikkerhedsmæssige hensyn begrænser virkningen af sin dom til alene at omfatte fremtiden, således som tilfældet var i dom af 8. april 1976, Defrenne (sag 43/75, Sml. s. 455). De forhold, der gør en sådan konklusion mulig, er den oversøiske afgifts økonomiske betydning (der i øvrigt er anerkendt ved Rådets ovennævnte afgørelser af 22.12.1989), de katastrofale økonomiske følger af pålæggelse af tilbagebetalingspligt af uberettiget opkrævede beløb og den retligt indviklede karakter af forbindelserne mellem de oversøiske departementer og den øvrige del af Fællesskabet, der yderligere forværres af fællesskabsinstitutionernes langvarige passivitet.

Også *Kommissionen* redegør indledningsvis for den oversøiske afgifts historie i de oversøiske departementer. Den bemærker, at traktatens artikel 9 og 13 samt artikel 85 nu finder anvendelse på de oversøiske departementer i overensstemmelse med traktatens artikel 227, således som denne blev fortolket i ovennævnte dom i Hansen-sagen.

Kommissionen finder, at den oversøiske afgift i sin nuværende form enten er en importtold eller en afgift med tilsvarende virkning som importtold. Told og afgifter med tilsvarende virkning er begge karakteriseret ved, at de rammer varer ved passage af en grænse. Selv om den oversøiske afgift har alle de samme træk som en egentlig told, er det muligt at forbeholde denne betegnelse for told, der opkræves på nationalt plan eller på fællesskabsplan. Afgifter, der opkræves ved indførsel af varer til et geografisk mere begrænset område, falder derfor ind under begrebet afgifter med tilsvarende virkning. Kommissionen finder, at dette er tilfældet for så vidt angår den oversøiske afgift, idet denne opkræves af varer på grund af overskridelse af en regional grænse, mens den lokale produktion ikke er undergivet oversøiske afgifter eller afgifter med tilsvarende virkning.

Kommissionen behandler derefter spørgsmålet om, hvorvidt den omstændighed, at den oversøiske afgift ligeledes rammer størstedelen af varer, der er fremstillet i selve Frank-

rig, berettiger dens anvendelse på varer fra de øvrige medlemsstater, men konkluderer, at dette forhold ikke bevirker nogen forskel. For det første er det efter Domstolens praksis ikke nødvendigt, at en afgift har diskriminerende virkning, for at den kan betegnes som en afgift med tilsvarende virkning som told (jf. bl.a. dom af 1.7.1969, forenede sager 2/69 og 3/69, Sociaal Fonds Diamantarbeiders, Sml. 1969 s. 49, org. ref.: Rec. s. 211), og for det andet er det under alle omstændigheder ubestrideligt, at den har en diskriminerende og beskyttende virkning til fordel for den lokale produktion. I denne henseende er spørgsmålet om, hvorvidt der findes en lokal produktion, ikke af betydning, eftersom fritagelsen, selv om en sådan produktion ikke findes, kan lette etableringen af en endnu ikke eksisterende produktion.

Kommissionen finder desuden, at anvendelsen af den oversøiske afgift på varer, der indføres fra andre franske regioner, kan anfægtes på fællesskabsretligt grundlag, idet opkrævningen af denne afgift betegner et indgreb i Det Europæiske Fællesskabs toldområdes enhed. Told eller afgifter med tilsvarende virkning på regionalt plan kan i højere grad være til hinder for frie varebevægelser end afgifter, der opkræves på nationalt plan, idet der findes utallige regionale grænser.

For så vidt angår den eventuelle anvendelighed af traktatens artikel 95 anfører Kommissionen, at det, dersom den oversøiske afgift ikke betegnes som told eller en afgift med tilsvarende virkning, er utvivlsomt, at den falder ind under en intern diskriminerende beskatningsordning og således er uforenelig med artikel 95, idet den regionale oprindelse er det afgørende kriterium for fritagelsen fra beskatning. En sådan forskelsbehandling er en delvis forskelsbehandling på grundlag af varens nationale oprindelse. I denne forbindelse har Kommissionen henvist til Domstolens dom af 20. marts 1990, Pont de Nemours Italiana (sag 21/88, Sml. I, s. 889), hvori en regional præferenceordning, der medførte forskelsbehandling af varer fremstillet i de øvrige regioner i samme land samt importerede varer, ikke var til hinder for anvendelse af traktaten, i det foreliggende tilfælde dennes artikel 30.

Som konklusion foreslår Kommissionen Domstolen at besvare de to første præjudicielle spørgsmål som følger:

»Artikel 9 ff. i traktaten skal fortolkes således, at man under begrebet afgifter med tilsvarende virkning som told mellem medlemsstaterne skal henføre enhver afgift, der opkræves ved indførsel af varer fra andre medlemsstater til en bestemt del af en medlemsstats nationale område, uanset at andre varer med oprindelse i denne medlemsstat, der ikke er fremstillet på den pågældende del af medlemsstatens område, ligeledes rammes af denne afgift, og uanset hvilket formål opkrævningen af denne afgift tjener.«

Det tredje spørgsmål (anvendeligheden af den gældende frihandelsaftale mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Sverige)

På baggrund af de bemærkninger, *Réunion* har fremsat vedrørende de to første spørgs-

mål, har den ikke ytret sig særligt vedrørende det tredje spørgsmål om anvendeligheden af frihandelsaftalen mellem Fællesskabet og Sverige på indførsel af den svenske bil, som der er tale om i denne sag.

Den Franske Republik finder, at Domstolen, dersom den sidestiller den oversøiske afgift med told (eller en afgift med tilsvarende virkning) eller en diskriminerende indenlandsk afgift, ikke kan udstrække sin fortolkning til de tilsvarende bestemmelser i overenskomsten mellem EØF og Sverige. I denne forbindelse henviser den bl.a. til Domstolens dom af 9. februar 1982, Polydor (sag 270/80, Sml. s. 329), i hvilken Domstolen nægtede at udstrække sin fortolkning af traktatens artikel 30 og 36 til de tilsvarende bestemmelser i artikel 14 og 23 i overenskomsten af 1972 mellem EØF og Portugal med den begrundelse, at begrænsninger for varehandelen i denne overenskomst kunne betragtes som begrundede i en situation, hvori de ikke kunne tillades inden for Fællesskabet.

Kommissionen anfører, at told og afgifter med tilsvarende virkning er blevet afskaffet i handelen mellem Fællesskabet og Sverige for visse varer, herunder automobiler, i medfør af Rådets forordning (EØF) nr. 2838/72 om indgåelse af en overenskomst mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Sverige (EFT 1972, 31. december, s. 99). Ifølge Kommissionen er det, dersom begreberne told og afgifter med tilsvarende virkning i denne frihandelsaftale er de samme som i traktaten, klart, at den oversøiske afgift er uforenelig med bestemmelserne i denne aftale. Selv om forbuddet i denne ikke er så strengt og absolut som i handelen inden for Fællesskabet, må begrebet afgift med tilsvarende virkning som told i det mindste omfatte afgifter, der i så høj grad minder om en told i egentlig forstand, at de kan sidestilles med denne. Efter Kommissionens opfattelse gælder dette den oversøiske afgift.

Yderligere anfører Kommissionen, at artikel 18 i overenskomsten med Sverige i analogi med traktatens artikel 95 ligeledes forbyder afgiftsmæssig forskelsbehandling i handelen mellem de kontraherende parter.

Da Fællesskabets institutioner endnu ikke har besluttet at indføre nogen særlig ordning af handelen med de oversøiske departementer, finder frihandelsaftalen mellem Fællesskabet og Sverige fuldt ud anvendelse på dette område.

Kommissionen foreslår derfor at besvare den forelæggende rets tredje spørgsmål som følger:

»Artikel 6 i frihandelsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Sverige skal fortolkes således, at den som afgift med tilsvarende virkning som told forbyder enhver regional eller lokal afgift, der rammer svenske varer, som indføres til denne del af Fællesskabet, uanset at den samme afgift ligeledes pålægges varer fra Fællesskabet, som indføres dertil.«

III — Mundtlige indlæg afgivet i retsmødet den 31. marts 1992

I retsmødet den 31. marts 1992 afgav Rådet, Réunion, Den Franske Republik og Kommissionen mundtlige indlæg om bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt ovennævnte beslutning 89/688 er ugyldig, for så vidt den giver Den Franske Republik ret til indtil december 1992 at opretholde den nugældende ordning med oversøiske afgifter.

1. *Spørgsmålet om, hvorvidt Domstolen skal udtale sig om gyldigheden af beslutning 89/688*

Vedrørende dette spørgsmål har *Réunion* ikke fremsat bemærkninger, og *Rådet* erklærer, at det vil rette sig efter Domstolens afgørelse. Derimod har *Den Franske Republik* og *Kommissionen* gjort gældende, at Domstolen ikke inden for rammerne af denne præjudicielle forelæggelsessag kan tage stilling til gyldigheden af beslutning 89/688. Til støtte for denne argumentation anfører de dels, at den forelæggende ret ikke har anmodet Domstolen om at fortolke eller udtale sig om gyldigheden af denne afgørelse, og dels, at spørgsmålet om dens gyldighed ikke er af betydning for afgørelsen af hovedsagen, idet den er vedtaget efter de begivenheder, der ligger til grund for den foreliggende sag, og ikke har tilbagevirkende kraft.

Ifølge Den Franske Republik har Domstolen aldrig inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse udtalt sig om gyldigheden af en fællesskabsbestemmelse, der ikke fandt anvendelse på de i den pågældende sag omhandlede forhold, og som den forelæggende ret ikke havde henvist til. Kommissionen anfører, at Domstolen i sin dom af 11. marts 1992, Compagnie Commerciale de l'Ouest (forenede sager C-78/90 — C-83/90, Sml. I, s. 1847), har fortolket sine beføjelser til at besvare spørgsmål, som vel var relevante, men ikke stillet af den forelæggende ret. Kommissionen slutter heraf, at Domstolen så meget mindre kan besvare et spørgsmål, der ikke er stillet, og som heller ikke har betydning for sagens afgørelse.

2. *Gyldigheden af beslutning 89/688*

Rådet mener, at det afgørende i denne sag ikke er spørgsmålet om lovligheden af afgiften på varer, der bringes i handelen i de oversøiske departementer, men snarere spørgsmålet om fritagelsen af den lokale produktion. Afgiften rammer nemlig alle varer med undtagelse af den lokale produktion på samme måde, uanset om de er franske, stammer fra anden medlemsstat eller fra tredjelande. Under denne synsvinkel kan man betragte fritagelsen af den lokale produktion, der har til formål at støtte de regionale økonomiske aktiviteter, ud fra dommen af 11. marts 1992 i ovennævnte sag, Compagnie Commerciale, som værende en foranstaltning, der strider mod traktatens artikel 95 og således falder ind under traktatens artikel 227, stk. 2, andet afsnit. Og selv om denne fritagelse var forenelig med bestemmelserne i artikel 95, ville der være tale om en fiskal lempelse af regional rækkevidde, der kunne lovliggøres af

lovgiver i Fællesskabet. Rådet slutter heraf, at den pågældende beslutning er gyldig, uanset hvilken holdning man indtager, selv om den nationale gældende lovgivning før vedtagelsen af Fællesskabets beslutning højst sandsynlig var i strid med EØF-traktaten.

Réunion gentager sin argumentation fra sine skriftlige indlæg, nemlig at den oversøiske afgift er en intern afgift, der henhører under traktatens artikel 95, og at beslutning 89/688, der bygger på traktatens artikel 227, stk. 2, således var gyldig.

Den Franske Republik finder, at Rådet var berettiget til at vedtage beslutning 89/688, selv om den oversøiske afgift betragtes som en told. Den anfører herved, at beslutning 89/688 ikke blot blev truffet med hjemmel i traktatens artikel 227, stk. 2, men tillige med hjemmel i dens artikel 235.

Ifølge Domstolens praksis (dom af 12.7.1962, sag 9/61, Nederlandene mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 325, org. ref.: Rec. s. 413) har artikel 95, stk. 2, i EKSF-traktaten, der svarer til artikel 235 i EØF-traktaten, »alene til formål at indføre et særligt undtagelsessystem fra traktaten med henblik på at sætte Den Høje Myndighed i stand til at imødegå en uforudset situation«.

Den Franske Republik slutter heraf, at Rådet kan benytte EØF-traktatens artikel 235 med henblik på lempelse af visse bestemmelser i denne traktat, når disses overdrevne stivhed skønnes egnet til at bringe fællesskabsmål, i det foreliggende tilfælde integrationen af de oversøiske departementer i Fællesskabet, i fare, såfremt den pågældende foranstaltning er af midlertidig karakter og har begrænset rækkevidde.

Kommissionen forklarer indledningsvis, hvorfor den har optaget artikel 4 i den anfægtede beslutning. Under proceduren i medfør af artikel 169 befandt den sig i en uløselig konflikt mellem to formål med traktaten, som efter Kommissionens opfattelse var ligeværdige, nemlig for det første overholdelsen af fællesskabsretten, herunder bl.a. artikel 227, stk. 2, første afsnit, i EØF-traktaten, og for det andet fremme af den økonomiske og sociale udvikling i de oversøiske departementer, der er omhandlet i tredje afsnit i samme bestemmelse. Det var nemlig klart, at en øjeblikkelig ophævelse af den oversøiske afgift ville have fået vidtgående og skæbnesvangre følger for de oversøiske departementer, hvorfor der måtte fastsættes en rimelig frist.

Kommissionen finder, at det fremgår af Domstolens praksis, herunder bl.a. vedrørende monetære udligningsbeløb og afgifter med tilsvarende virkning som told, at lovligheden af en retsakt, der er fastsat i overensstemmelse med traktatens formål, normalt må have til følge, at retsakten betragtes som lovlig og gyldig, selv om den i anden forbindelse må betragtes som ulovlig.

D. A. O. Edward

Refererende dommer