FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

fremsat den 29. juni 1995 *

Indledning

1. Giudice conciliatore di Milano (Italien), der har indledt den foreliggende præjudicielle procedure, havde oprindeligt forelagt fem lange spørgsmål for Domstolen. Få dage inden den mundtlige forhandling trak han på begæring af de to parter — som følge af et initiativ fra avvocato dello Stato — de tre af dem tilbage. De to resterende spørgsmål har følgende ordlyd:

1) »Finder bestemmelserne i direktiv 83/643/EØF i medfør af de EF-forordninger, der er udstedt til gennemførelse af de aftaler, der er indgået mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og EFTA-landene, og tillægsprotokollerne til de nævnte aftaler, med senere ændringer, også anvendelse på toldekspeditioner vedrørende samhandelen EØF/EFTA med produkter, der er omfattet af de nævnte aftaler med senere ændringer? Navnlig ønskes det for så vidt angår toldekspeditioner vedrørende varer, der er omfattet af de nævnte aftaler EØF/EFTA, oplyst, om en medlemsstats lovgivning, som f.eks. artikel 15 i dekret nr. 254 af 8.5.1985 fra republikkens præsident og artikel 11 i dekret nr. 43 af 23.1.1973, hvis stk. 2, litra b), (i modsætning til, hvad der er fastsat i artikel 5, stk. 1, andet led, i direktiv 83/643/EØF af 1.12.1983), bestemte, at grænseovergangstoldstedernes normale åbningstid androg seks timer fra mandag til fredag, og at der kan opkræves vederlag for omkostningen ved tjenesteydelsen for toldekspeditioner, der udføres uden for den nævnte almindelige åbningstid, er forenelig med de ovenfor nævnte bestemmelser i den afledte fællesskabsret?

2) Med henvisning til, hvad Domstolen i dom af 21. marts 1991 i sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, udtrykkeligt fastslog vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet, ønskes det oplyst, om de principper, Domstolen opstillede i nævnte dom af 21. marts 1991, også finder anvendelse på samhandelen med tredjelande og med EFTA-landene i kraft af EØF-traktatens bestemmelser om forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, om Toldunionen og om indførelse af den fælles toldtarif, og senere bestemmelser i den afledte fællesskabsret. Særligt med hensyn til toldekspeditioner, som vedrører samhandelen med tredjelande, ønskes det oplyst, om de nævnte fællesskabsretlige bestemmelser er til hin-

* Originalsprog: spansk.

der for, at en medlemsstat indfører og/eller opretholder en bestemmelse som den, der blev indført ved ministerialdekreter af 29. juli 1971 (GURI nr. 193 af 31.7.1971) og af 30. januar 1979 (GURI af 5.2.1979), og hvorefter det blev pålagt private erhvervsdrivende at betale omkostningen ved tjenesteydelsen 'uden for normal arbejdstid', ikke beregnet på grundlag af omkostningen pr. time for det personale, der faktisk er ansat til at udføre de ønskede toldekspeditioner, som samtidig udføres for toldklarereren, men som et fast beløb for hver enkelt toldekspedition, som er fastsat på grundlag af arten og varigheden af den dyreste tjenesteydelse, og uafhængigt af det beløb, der opkræves separat for hver enkelt af de øvrige toldekspeditioner, toldklarereren anmoder om, og som samtidig udføres for ham?«

2. I korthed drejede de oprindeligt forelagte spørgsmål sig om følgende:

— For det første om, hvilken betydning fællesskabsretlige bestemmelser og principper har for nationale bestemmelser om tilbagebetaling af visse afgifter, som de italienske toldmyndigheder havde opkrævet med urette, nærmere bestemt den italienske lov nr. 428 af 20. december 1990 (herefter »lov nr. 428«) [1].

— For det andet om, hvorvidt de pågældende fællesskabsretlige bestemmelser og principper omfatter varer med oprindelse i tredjelande, hvilket ville indebære, at de afgifter mv., der er opkrævet som følge af toldbehandlingen af de pågældende varer, ville blive omfattet af de samme regler som dem, der gælder med hensyn til varer med oprindelse i de øvrige medlemsstater.

3. Det første, andet og tredje spørgsmål, som er trukket tilbage, vedrørte navnlig det første problem. Med disse spørgsmål ønskede den forelæggende retsinstans oprindeligt, at Domstolen anvendte eller, rettere sagt, »supplerede og nærmere belyste« sin praksis vedrørende forpligtelsen til at tilbagebetale afgifter, der er opkrævet med urette, såfremt en medlemsstat har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten, idet den har opretholdt afgifter og andre former for told, der er uforenelige med fællesskabsretten.

4. Med det fjerde og femte spørgsmål, som er de eneste, den forelæggende retsinstans har opretholdt, har den ønsket oplyst, om de generelle regler og forbud, der gælder med hensyn til samhandelen inden for Fællesskabet (konkret forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told) også finder anvendelse på toldekspeditioner vedrørende varer med oprindelse i tredjelande, og navnlig lande, der er medlemmer af Den Europæiske Frihandelssammenslutning (EFTA).

1 — Lov nr. 428 af 29.12.1990 om bestemmelser til gennemførelse af de forpligtelser, der påhviler Italien som medlem af De Europæiske Fællesskaber (Supplemento ordinario, GURI 1991, nr. 10).

De faktiske omstændigheder, der er baggrunden for den præjudicielle procedure

5. Det italienske aktieselskab Aprile, der drev speditionsvirksomhed i Milano (Italien), blev erklæret konkurs den 20. oktober 1992. Efter at have gennemgået virksomhedens bogholderi besluttede kurator i konkursboet at anmode Tesoreria Provinciale dello Stato om at tilbagebetale de beløb, virksomheden i de foregående år havde indbetalt i form af afgifter på toldekspeditioner, som var foretaget uden for toldstedernes normale åbningstid eller uden for deres normale geografiske arbejdsområde.

6. Som reaktion på myndighedernes afslag anlagde kurator, efter at retten havde meddelt ham tilladelse hertil, mindst to sager, den første ved Tribunale di Milano med påstand om tilbagebetaling af 618 436 900 LIT, og den anden, som vedrørte et mindre beløb, ved Giudice conciliatore, også i Milano. Som kurator forklarede i sin anmodning om tilladelse til at anlægge sag, var grunden til, at han havde besluttet at opdele kravet og således anlægge to forskellige sager ved to forskellige retsinstanser, at han ønskede, at der i den anden sag »så hurtigt som overhovedet muligt blev forelagt spørgsmål for Domstolen vedrørende sagens *egentlige kerne*«.

7. I den sag, Aprile anlagde ved Giudice conciliatore, og som er baggrunden for den foreliggende præjudicielle procedure, har Aprile nedlagt påstand om, at de italienske myndigheder tilbagebetaler 933 200 LIT, svarende til de afgifter, selskabet betalte for toldekspeditioner, der var foretaget den 22., 23., 24. og 26. november 1990 af toldkontoret i Segrate — Linate Lufthavn (Milano). Selskabet havde betalt afgifterne i henhold til de italienske lovbestemmelser, hvorefter der på det pågældende tidspunkt kunne opkræves særlige afgifter for toldekspeditioner i forbindelse med indførsler foretaget uden for toldstedernes normale åbningstider.

8. Amministrazione delle Finanze dello Stato bestred, at kravet var begrundet, og ved kendelse af 26. april 1994 forelagde Giudice conciliatore di Milano herefter nærværende præjudicielle anmodning for Domstolen.

9. Den 5. maj 1995, dvs. mens den præjudicielle procedure verserede, den skriftlige forhandling var afsluttet, og datoen for den mundtlige forhandling var fastsat til den 11. maj, gav avvocato dello Stato møde for Giudice conciliatore di Milano og erklærede på sagsøgtes vegne, at »da de betalinger, det af sagsøgeren fremsatte tilbagebetalingskrav vedrørte, ikke var fiskale«, måtte han erkende, at bestemmelserne i artikel 29, stk. 2 og 7, i lov nr. 428 ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag, og at han frafaldt følgelig den indsigelse, han havde fremsat med hensyn til kravet. Dette var baggrunden for, at

han anmodede retten om at ændre forelæggelseskendelsen og begrænse de præjudicielle spørgsmål til kun at omfatte de to sidste spørgsmål. Sagsøgeren tilsluttede sig straks forslaget.

10. Ved kendelse af 5. maj 1995 meddelte Giudice conciliatore di Milano Domstolen, at det ikke længere var nødvendigt, at Domstolen traf præjudiciel afgørelse vedrørende de tre første spørgsmål, han havde formuleret i den oprindelige kendelse.

Indledende bemærkninger vedrørende formaliteten

11. Hertil har den italienske regering anført, at den forelæggende retsinstans ikke nærmere har redegjort for, hvorfor det med henblik på tvistens afgørelse er nødvendigt, at der træffes afgørelse vedrørende de spørgsmål, der er forelagt. Efter regeringens opfattelse burde retsinstansen først have løst visse af de problemer, der er relevante med henblik på dens afgørelse.

12. Denne indsigelse vedrørte den oprindelige forelæggelseskendelse som helhed og er ikke blevet ændret, efter at den præjudicielle anmodning er blevet begrænset til kun at omfatte de to sidste spørgsmål. Selv om det forhold, der består mellem de fem spørgsmål, den forelæggende retsinstans oprindeligt stillede, gør det vanskeligt at foretage en detaljeret behandling af processuel indsigelse, der er fremsat vedrørende formaliteten med hensyn til hele den præjudicielle anmodning som sådan, indebærer den omstændighed, at retsinstansen har trukket en væsentlig del af de spørgsmål tilbage, den havde stillet, at jeg i det mindste behandler den pågældende indsigelse særskilt.

13. For så vidt angår den retsforskrift, myndighederne oprindeligt påberåbte sig som begrundelse for at afvise at tilbagebetale det uretmæssigt betalte beløb, må indsigelsen bestemt forkastes. I den kendelse, hvor de præjudicielle spørgsmål blev forelagt, har den nationale retsinstans understreget, hvorledes parternes synspunkter, der går i hver sin retning, var baseret på nationale lovbestemmelser, som netop omhandler spørgsmålet om tilbagebetaling og tilbagesøgning af beløb, der med urette er erlagt til de italienske toldmyndigheder »i medfør af nationale bestemmelser, der er uforenelige med fællesskabsretten«.

14. På baggrund af den tvivl, der består med hensyn til fællesskabsrettens betydning for den tilbagebetalingsordning, der er indført ved den italienske lov nr. 428, en tvivl, som endog har ført til domme afsagt af Corte suprema di cassazione [2], er forholdet efter min opfattelse det, at den forelæggende retsinstans har foretaget den vurdering med hensyn til hensigtsmæssighed og relevans, som de nationale retsinstanser nødvendigvis skal foretage, inden de forelægger præjudicielle spørgsmål for Domstolen.

2 — Jf. dom af 10.4.1992 afsagt af Corte suprema di cassazione, Første Afdeling for Civile Sager, vedlagt som bilag til parternes indlæg.

15. Når den forelæggende retsinstans imidlertid begrænser den præjudicielle anmodning til kun at omfatte spørgsmål, som udelukkende vedrører produkter med oprindelse i tredjelande, kommer afvisningspåstanden til at veje tungere, eftersom der i forelæggelseskendelsen ikke i fornødent omfang er redegjort for bestemte faktiske omstændigheder, der er relevante med henblik på tvistens endelige afgørelse, navnlig med hensyn til varernes konkrete oprindelse.

16. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at selv om en opfyldelse af kravet om en fortolkning af fællesskabsretten, som er relevant for den pågældende nationale retsinstans, forudsætter, at denne klargør den faktiske og retlige baggrund for de forelagte spørgsmål eller i hvert fald redegør for de muligheder med hensyn til faktum, som danner grundlag for spørgsmålene, er det tilstrækkeligt, at de sagsakter, der er fremsendt af den nationale retsinstans, og de skriftlige indlæg, der er indgivet af parterne i hovedsagen, har givet Domstolen de fornødne oplysninger til, at den kan fortolke de fællesskabsretlige regler i relation til den situation, tvisten vedrører, uanset at den nationale retsinstans ikke udtømmende har redegjort for sagens retlige og faktiske baggrund [3]. Denne forudsætning trænger sig dog mere eller mindre på, alt efter forholdene i den konkrete sag og indholdet af de spørgsmål, der er forelagt for Domstolen, selv om Domstolen i en nyere afgørelse [4] var utilbøjelig til at tage præjudicielle spørgsmål under påkendelse, når forelæggelseskendelserne ikke indeholder de fornødne oplysninger og hverken forklarer baggrunden for valget af de omhandlede fællesskabsbestemmelser eller forholdet mellem dem og de nationale bestemmelser, der finder anvendelse i den konkrete sag.

17. Som den italienske regering har påpeget, og som også Kommissionen måtte erkende, har den forelæggende retsinstans ikke anført visse oplysninger, der er relevante med henblik på tvistens afgørelse, idet det ikke i tilstrækkeligt omfang er præciseret, om de varer, for hvilke de afgifter er erlagt, der kræves tilbagebetalt, havde oprindelse i tredjelande, og i bekræftende fald i hvilke lande. Dette kan måske forklares med, at den nationale retsinstans afsagde kendelsen efter at have modtaget stævningen (i marts 1994) og svarskriftet fra avvocato dello Stato (i april 1994), men at den ikke selv har foretaget nogen form for bevisoptagelse med hensyn til de faktiske omstændigheder vedrørende varernes oprindelse, som heller ikke var tilstrækkeligt uddybet i de dokumenter, der var vedlagt som bilag til de nævnte to processkrifter.

18. Selv om dette er mindre afgørende i relation til formaliteten, er der heller ikke tvivl om, at de spørgsmål, der er forelagt for Domstolen, og hvori der uden yderligere oplysninger omtales de afgifter, der er opkrævet som vederlag for toldmyndighe-

3 — Jf. dom af 16.7.1992, sag C-83/91, Meilicke, Sml. I, s. 4871, og af 3.3.1994, sag C-316/93, Vaneetveld, Sml. I, s. 763.

4 — Dom af 26.1.1993, forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Telemarsicabruzzo m.fl., Sml. I, s. 393. Se også kendelse af 7.4.1995, sag C-167/94, Grau Gomis m.fl., Sml. I, s. 1023.

dernes tjenesteydelser, kan være vildledende, idet de pågældende tjenesteydelser som bekendt kan være forskellige og hver for sig være omfattet af særlige bestemmelser: Er der tale om tjenesteydelser, der er leveret uden for de normale arbejdstider, uden for det normale geografiske arbejdsområde eller måske om tjenesteydelser, der er leveret samtidig til forskellige erhvervsdrivende?

19. Efter min opfattelse kan disse manglende oplysninger imidlertid ikke føre til, at spørgsmålene må afvises fra påkendelse. For det første har avvocato dello Stato i det svarskrift, der er indgivet for toldmyndighederne (Ministero delle Finanze) selv angivet, at de omtvistede indførsler ikke alle vedrørte varer med oprindelse i Fællesskabet, og han erkendte således, at der både var tale om varer med oprindelse i Fællesskabet og om varer indført fra tredjelande. For det andet er den omstændighed, at der omtales såvel told som afgifter, der er opkrævet for de to ovenfor nævnte former for tjenesteydelser, næppe af betydning, idet det under hovedsagen klart er præciseret, at der er tale om afgifter, der er erlagt som vederlag for toldmyndighedernes tjenesteydelser, leveret uden for de normale åbningstider.

20. Man må heller ikke glemme, at den sagsøgte myndighed har de bevismæssige oplysninger, der er nødvendige med henblik på at fastslå, om de varer, ved hvis indførsel de omtvistede afgifter er opkrævet, har oprindelse uden for Fællesskabet, idet der er tale om registrerede toldekspeditioner. Myndigheden har således ikke alene modsætningsvis bekræftet det af sagsøgeren anførte, dvs. at »visse« af de varer, for hvilke der er betalt afgift, havde oprindelse uden for Fællesskabet, men har også erkendt, at den kunne have bevist det modsatte ved dokumentbevis, hvilket den ikke har gjort. Jeg skal også minde om, at sagsøgeren havde anmodet Giudice conciliatore om, at sagen blev udsat, netop med henblik på, at toldkontoret i Segrate — Linate Lufthavn (Milano) kunne fremkomme med faktiske oplysninger vedrørende de pågældende indførsler.

21. Selv om det må erkendes, at det ville have været ønskeligt at have mere nøjagtige oplysninger med hensyn til oprindelsen uden for Fællesskabet af de kommercielle transaktioner, for hvilke der er pålagt de afgifter, som kræves tilbagebetalt, er forholdet alt i alt dog det, at sagen efter min opfattelse ikke af den grund skal afvises fra påkendelse, idet såvel sagsøgeren som sagsøgte har erkendt, at i det mindste en del af de varer, det sagsøgende selskab har indført, og som er blevet pålagt de omtvistede afgifter, havde oprindelse i tredjelande.

De nationale bestemmelser og de fællesskabsretlige bestemmelser

22. Den oprindelige formulering af de præjudicielle spørgsmål vedrørte navnlig de italienske bestemmelser om tilbagesøgning af uretmæssigt erlagte beløb og dernæst Domstolens praksis, hvorefter visse af de afgifter, det sagsøgende selskab har erlagt, er opkrævet i strid med fællesskabsretten.

23. For bedre at forstå sagens kerne er det efter min opfattelse på sin plads at fremkomme med en redegørelse for den italienske lov, som myndighederne oprindelig påberåbte sig til støtte for at afvise tilbagebetalingskravet, og hvorom de senere har indrømmet, at loven ikke fandt anvendelse, idet myndighederne paradoksalt nok erkendte, at de beløb, der krævedes tilbagebetalt, ikke var »fiskale«. Der er tale om lov nr. 428, hvis artikel 29, der findes i afsnittet »tilbagebetaling af afgifter, der anerkendes at være uforenelige med fællesskabsbestemmelserne«, indeholdt følgende bestemmelser:

— I henhold til stk. 1, udvides den femårige forældelsesfrist, der blev indført ved artikel 91 i bekendtgørelse om toldlovgivningen, til at omfatte alle krav om tilbagebetaling af beløb betalt i forbindelse med toldekspeditioner; denne forældelsesfrist nedsættes dog til tre år, svarende til den i bekendtgørelsens artikel 84 fastsatte frist, med virkning fra den 90. dag efter lovens ikrafttræden.

— Stk. 2 bestemmer, at »told ved indførsel, produktionsafgifter, forbrugsafgifter, tillægsafgiften på sukker og statsafgifter, der opkræves i henhold til nationale bestemmelser, der er uforenelige med fællesskabsretten, tilbagebetales, medmindre afgiftsbyrden er blevet overvæltet på andre retssubjekter«.

— I stk. 7 tilføjes det, at bestemmelsen i stk. 2 finder anvendelse, selv om tilbagebetalingen vedrører beløb, der er betalt forud for datoen for lovens ikrafttræden (dvs. den 27.1.1991).

24. Sagsøgeren har gjort gældende, at en anvendelse af ovennævnte regel på kravet om tilbagebetaling af de omtvistede afgifter er i strid med fællesskabsretten, idet udøvelsen af retten til at kræve tilbagebetalt afgifter, der er uforenelige med fællesskabsretten, herved undergives mere restriktive tidsmæssige betingelser for de berørte personer end dem, der gælder efter almindelige regler, og at det tilmed sker med tilbagevirkende gyldighed. Ifølge sagsøgeren var loven også uforenelig med fællesskabsretten derved, at der ikke kunne fremsættes tilbagebetalingskrav, når afgiftsbyrden var blevet overvæltet på tredjemand.

25. Da den italienske regering efterfølgende har indrømmet, at lov nr. 428 ikke fandt anvendelse i den foreliggende sag (uden at den dog tilsyneladende i det hele har tilsluttet sig det af sagsøgeren anførte, i hvilket tilfælde det ville have været ufornødent at fortsætte hovedsagen), er det ikke længere nødvendigt at undersøge indholdet af nævnte bestemmelse i relation til de forpligtelser, der i henhold til fællesskabsretten gælder med hensyn til tilbagebetaling af afgifter, der er opkrævet med urette.

26. For så vidt angår opkrævningen af beløb for ydelser leveret af de italienske toldmyndigheder »uden for normal arbejdstid« og beregningen af »udgiften til tjenesteydelsen« har Domstolen fastslået, at de delvis er uforenelige med fællesskabsretten, nemlig henholdsvis i dom af 30. maj 1989 i sag 340/87, Kommissionen mod Italien [5] og i dom af 21. marts 1991 i sag C-209/89, Kommissionen mod Italien [6].

27. I den første af ovennævnte to domme foretog Domstolen en nærmere analyse af artikel 11 i Den Italienske Republiks præsidents dekret nr. 43 af 23. januar 1973 om bekendtgørelse af toldlovgivningen, som ændret ved artikel 1, nr. 2, i dekret nr. 254 af 8. maj 1985. I henhold til nævnte bestemmelse opkræves der et beløb svarende til udgiften til tjenesteydelsen for toldekspeditioner, der gennemføres i den del af toldkontorernes åbningstid, der ligger uden for statens ansattes normale arbejdstid, der i Den Italienske Republik er seks timer daglig fra mandag til lørdag. Domstolen så også nærmere på artikel 15 i dekret nr. 254, hvori det mere generelt bestemmes, at kontrol og formaliteter, som omhandlet i førstnævnte dekret, der gennemføres i toldkontorernes åbningstid uden for statens ansattes normale arbejdstid, foretages mod betaling af omkostningerne ved tjenesteydelsen.

5 — Sml. s. 1483.

6 — Sml. I, s. 1575.

28. Det hedder i dommens konklusion:

»Den Italienske Republik har ikke overholdt de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-traktatens artikel 9 og 12, idet den i samhandelen inden for Fællesskabet debiterer de erhvervsdrivende udgifterne ved den kontrol og de administrative formaliteter, der foretages i en del af grænseovergangstoldstedernes normale åbningstider, som fastsat i artikel 5, stk. 1, litra a), andet led, i Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne, som ændret ved direktiv 87/53.«

29. I den anden af de nævnte to domme (dvs. dommen i sag C-209/89, Kommissionen mod Italien) fastslog Domstolen, at det også var uforeneligt med fællesskabsretten, at der, når ydelser udføres samtidig for flere virksomheder i forbindelse med toldbehandling som led i samhandelen inden for Fællesskabet, hos hver enkelt virksomhed opkræves et vederlag, der står i misforhold til de med de udførte ydelser forbundne omkostninger. Der var i den pågældende sag tale om ydelser udført uden for normal arbejdstid og om ydelser udført uden for toldmyndighe-

dernes geografiske arbejdsområde. Bestemmelserne om det pågældende beløb fandtes i de italienske ministerielle dekreter af 29. juli 1971 og 30. januar 1979.

Det første præjudicielle spørgsmål

30. Med spørgsmålet ønsker den forelæggende retsinstans oplyst, om bestemmelserne i artikel 5, stk. 1, andet led, i direktiv 83/643/EØF [7] også finder anvendelse på toldekspeditioner, som vedrører samhandelen med tredjelande, herunder navnlig toldekspeditioner vedrørende samhandelen med varer, der er omfattet af aftaler indgået mellem EØF og EFTA's medlemsstater.

31. Selv om spørgsmålet, som Kommissionen med rette har understreget i sit indlæg, i dag snarere har historisk interesse som følge af oprettelsen af Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, skal man ikke afvise, at det har en vis betydning for den tvist, der er indbragt for den forelæggende retsinstans, når det tages i betragtning, hvornår de faktiske omstændigheder har udspillet sig.

7 — Rådets direktiv af 1.12.1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne (EFT L 359, s. 8).

32. Bestemmelsen i direktivets artikel 5 regulerer grænseovergangstoldstedernes normale åbningstider. Der er tale om en af de regler, hvorved det med direktiv 83/643 tilsigtedes at forenkle den fysiske kontrol og de administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne.

33. Direktivets artikel 1, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Med forbehold af de særlige bestemmelser, der gælder inden for rammerne af generelle eller særlige fællesskabsordninger, finder dette direktiv anvendelse på fysisk kontrol og administrative formaliteter, i det følgende 'kontrol' og 'formaliteter', i forbindelse med godstransport, der skal passere

— en indre grænse i Fællesskabet

eller

— en ydre grænse, når transporten mellem medlemsstaterne kræver passage gennem et tredjeland.«

34. Generaladvokat Van Gerven understregede i sit forslag til afgørelse i sag 340/87, Kommissionen mod Italien [8]: »... det fremgår både af præamblen og af bestemmelserne i direktiv 83/643/EØF, at direktivet kun finder anvendelse på varetransporten inden for Fællesskabet ... det er således klart, at det ikke finder anvendelse på varetransport mellem medlemsstater og tredjelande, med andre ord når der er tale om varer, der endnu ikke er blevet omfattet af ordningen om fri bevægelighed for varer«.

35. Dette må efter min opfattelse fremhæves endnu engang. Direktiv 83/643 fandt anvendelse på samhandelen inden for Fællesskabet, men ikke på kommercielle transaktioner, som hver enkelt medlemsstat gennemførte med tredjelande. En udvidelse af direktivets retsvirkninger til også at omfatte sådanne transaktioner ville gå ud over de rammer, der er fastlagt i selve direktivets bestemmelser.

36. Da det første præjudicielle spørgsmål udtrykkeligt omhandler toldstedernes åbningstider, skal jeg særligt bemærke, at det ikke følger af direktiv 83/643, at medlemsstaterne skulle være forpligtet til at holde toldstederne åbne i samme omfang med henblik på samhandelen inden for Fællesskabet som på samhandelen med tredjelande og heller ikke, at toldmyndighedernes arbejdsdag eller arbejdstider skal være de samme for de to former for transaktioner.

8 — Allerede omtalt i note 5.

37. Dette er ikke til hinder for, at en af de forordninger, hvorved Fællesskabet har gennemført de aftaler, der er indgået mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og EFTA-landene samt tillægsprotokollerne til de pågældende aftaler og de senere vedtagne ændringer, kan indeholde henvisninger til direktiv 83/643, således at direktivets bestemmelser i det konkrete tilfælde bliver bindende. I så fald følger det ikke af direktivets eget indhold, at det finder anvendelse på samhandelen med tredjelande, men af den henvisning hertil, der findes i andre bindende fællesskabsbestemmelser, der regulerer den pågældende samhandel.

Det andet præjudicielle spørgsmål

38. Med det sidste spørgsmål ønsker den forelæggende retsinstans oplyst, om de principper vedrørende forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, som Domstolen med hensyn til samhandelen inden for Fællesskabet har opstillet i ovennævnte dom af 21. marts 1991 i sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, også finder anvendelse på samhandelen med tredjelande.

39. Den forelæggende retsinstans ønsker navnlig oplyst, om fællesskabsretten, også for så vidt angår toldekspeditioner, som vedrører samhandelen med tredjelande, er til hinder for, at en medlemsstat indfører og/eller opretholder en bestemmelse, hvorefter det pålægges private erhvervsdrivende at

betale omkostningerne ved tjenesteydelsen »uden for normal arbejdstid«, ikke beregnet på grundlag af omkostningen pr. time for det personale, der faktisk er ansat til at udføre de ønskede toldekspeditioner, som samtidig udføres for toldklarereren, men som et fast beløb for hver enkelt toldekspedition, som er fastsat på grundlag af arten og varigheden af den dyreste tjenesteydelse, og uafhængigt af det beløb, der opkræves separat for hver enkelt af de øvrige toldekspeditioner, toldklarereren anmoder om, og som samtidig udføres for ham.

40. I den allerede nævnte dom af 21. marts 1991 i sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, som vedrørte samhandelen inden for Fællesskabet, fastslog Domstolen, at en sådan toldordning var uforenelig med fællesskabsretten. Som tidligere nævnt [9] fastslog Domstolen, at der var tale om en afgift med tilsvarende virkning som told, jf. traktatens artikel 9, 12, 13 og 16, idet der efter den omtvistede ordning af de erhvervsdrivende blev opkrævet et vederlag, der stod i misforhold til de med de udførte ydelser forbundne omkostninger.

41. Det kan medføre visse problemer, såfremt dette synspunkt udvides til også at omfatte samhandelen med tredjelande, ikke på grund af det særlige ved den konkrete afgift (hvor det vanskeligt kan bestrides, at der er tale om en indtægt af offentligretlig karakter), men på grund af de følger, det vil have, såfremt det skal anvendes over for alle lande, varer og afgifter. Dette er grunden til, at Kommissionen i sit indlæg har understreget denne problematik i forbindelse med spørgsmålet.

42. Man må her se på to forskellige situationer hver for sig:

a) Samhandelen med tredjelande, som Det Europæiske Økonomiske Fællesskab har indgået bilaterale eller multilaterale aftaler med, såfremt de pågældende aftaler indeholder bestemmelser om forbud mod afgifter med tilsvarende virkning. Sidestillet hermed må betragtes samhandel, der er reguleret af sektorbestemte ordninger, der indeholder den samme forbudsbestemmelse (hvilket er tilfældet med de fælles markedsordninger for en række landbrugsvarer).

b) Samhandelen med tredjelande, der ikke har indgået en aftale, der indeholder en sådan forbudsbestemmelse, med varer, der ikke er omfattet af en fælles markedsordning.

43. Det er netop den første situation, der er tale om med hensyn til Det Europæiske Frihandelsområde, og som den forelæggende retsinstans særligt har henvist til i sin kendelse: De aftaler, der i 1972 blev indgået med

9 — Se punkt 29.

forskellige lande [10] — der, som fremhævet af Kommissionen, efterfølgende er sammenfattet i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [11] — indeholdt et forbud mod indførelse af afgifter med tilsvarende virkning på samme måde, som det er fastsat i andre bilaterale aftaler, der er indgået mellem Fællesskabet og tredjelande eller i multilaterale aftaler, som Fællesskabet er deltager i.

44. I sådanne tilfælde kan hverken rækkevidden af begrebet »afgift med tilsvarende virkning som told« eller de erhvervsdrivendes subjektive ret til at afvise at betale sådanne afgifter [12] fortolkes på en måde, der afviger væsentligt fra den fortolkning, Domstolen har anlagt i de domme, den har afsagt vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet. Det samme må så meget mere gælde med hensyn til det tilsvarende forbud, der findes i forordningerne om fælles markedsordninger for landbrugsvarer [13].

45. I den anden af de to situationer, jeg nævnte ovenfor (ingen bestemmelser i aftaler eller i sektorbestemte ordninger med hensyn til nærmere angivne lande eller kategorier af varer), giver spørgsmålet anledning til større vanskeligheder.

46. I den dom, Domstolen afsagde den 13. december 1973 i de forenede sager 37/73 og 38/73, Diamantarbeiders [14], som vedrørte et præjudicielt spørgsmål, der »i det væsentlige havde til formål at få angivet, om og i bekræftende fald, i hvilken udstrækning medlemsstaterne efter den 1. juli 1968 kunne oprette eller opretholde afgifter med tilsvarende virkning som told på import af produkter direkte fra tredjelande, samt under hvilke betingelser de eventuelt er forpligtet til afskaffe dem«, fastslog Domstolen, at »medlemsstaterne ... ikke efter oprettelsen af den fælles toldtarif ensidigt [kunne] indføre nye afgifter på import direkte fra tredjelande eller hæve niveauet for de allerede på den dato bestående«.

47. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at man ved besvarelsen af spørgsmålet om anvendelsen af disse afgifter (med tilsvarende virkning) i samhandelen med tredjelande bør tage både de krav i betragtning, som oprettelsen af den fælles toldtarif stiller, og de

10 — Med Republikken Østrig, EFT 1972 (31.12.), s. 4; med Kongeriget Sverige, EFT 1972 (31.12.), s. 99; med Schweiz og med Fyrstendømmet Liechtenstein, EFT 1972 (31.12.), s. 191 og 283; med Republikken Island, EFT 1972 (31.12.), s. 4; med Kongeriget Norge, EFT L 171 af 27.6.1973, s. 2, og med Republikken Finland, EFT L 328 af 28.11.1973, s. 2.

11 — EFT L 1 af 3.1.1994, s. 3.

12 — Jf. dom af 5.2.1976, sag 87/75, Bresciani, Sml. s. 129, som vedrørte den direkte virkning af bestemmelsen om forbud med tilsvarende virkning i artikel 2, stk. 1, i Yaoundé-konventionen af 20.7.1969.

13 — Se f.eks. dom af 14.12.1971, sag 43/71, Politi, Sml. 1971, s. 319, org. ref.: Rec. s. 1039, og af 9.7.1975, sag 21/75, Schroeder, Sml. s. 905.

14 — Sml. s. 1609.

krav, som følger af den i traktatens artikel 110-116 omhandlede fælles handelspolitik.

48. For så vidt angår de førstnævnte krav bemærkede Domstolen, at selv om den fælles toldtarif blev oprettet af Fællesskabet i dets oprindelige opbygning ved Rådets forordning (EØF) nr. 950/68 af 28. juni 1968 [15], og forordningen ikke udtrykkeligt statuerede afskaffelse eller udligning af alle de afgifter, der ikke er told i snæver forstand, fulgte det 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.

49. Med hensyn til de krav, der følger af den fælles handelspolitik, fastslog Domstolen i dommen, at eksistensen af lignende afgifter kunne være uforenelig med de krav, en fælles handelspolitik stiller, idet den fælles handelspolitik i henhold til traktatens artikel 113, stk. 1, er baseret på ensartede principper (navnlig vedrørende toldændringer, afslutning af told- og handelsaftaler, gennemførelse af ensartethed i liberaliseringsforanstaltninger, eksportpolitik og handelspolitiske beskyttelsesforanstaltninger), og definitionen af disse ensartede principper som selve den fælles toldtarif indebærer afskaffelse af de nationale skatte- og handelsmæssige forskelle, som påvirker samhandelen med tredjelande.

15 — EFT 1968 I, s. 265.

50. I den allerede nævnte dom, som Domstolen afsagde den 30. maj 1989 i sag 340/87, Kommissionen mod Italien [16], nåede Domstolen frem til et lignende resultat, idet den med hensyn til toldekspeditioner vedrørende samhandelen med tredjelande fastslog, at »der ikke i almindelighed kan antages at foreligge hjemmel for medlemsstaterne til ud over afgifter i henhold til de fællesskabsretlige bestemmelser at opkræve nationale afgifter, idet dette ville stride mod princippet om fællesskabsrettens ensartede anvendelse«. Domstolen udtrykte sig på lignende måde i de domme, den afsagde den 16. marts 1983 i SIOT-sagen [17] og i de forenede sager CPI og SAMI [18].

51. Efter min opfattelse bør retspraksis ikke ændres på det punkt. Den fælles handelspolitik er snævert forbundet med oprettelsen af en homogen toldunion, der er baseret på en fælles toldtarif, der omfatter indførsler af varer med oprindelse i tredjelande. For at en sådan homogen ordning skal være konsekvent og effektiv, forudsætter det både, at kvantitative restriktioner, som medlemsstaterne ensidigt har indført, ophæves [19], og at nationale afgifter, der ensidigt pålægges ved indførsel af sådanne varer, ophæves, afgifter,

16 — Se punkt 27.

17 — Sag 266/81, Sml. 731.

18 — Forenede sager 267/81, 268/81 og 269/81, Sml. s. 801.

19 — Et sådant krav er udtrykkeligt opstillet i Rådets forordning (EØF) nr. 287/82 af 3.2.1982 om fastsættelse af ordningen for indførsel af varer med oprindelse i Jugoslavien som følge af Den Hellenske Republiks tiltrædelse af Fællesskabet (EFT L 30, s. 1), der var i kraft på det tidspunkt, hvor de faktiske omstændigheder i ovennævnte sager fandt sted. Forordningen var imidlertid ikke til hinder for visse nationale beskyttelsesforanstaltninger og restriktioner, dog på betingelser svarende til dem, der gælder med hensyn til samhandelen inden for Fællesskabet.

der kan sidestilles med afgifter med tilsvarende virkning [20].

52. Enhver anden løsning ville bevirke, at anvendelsen af den fælles toldtarif ikke ville have den tilsigtede virkning, idet medlemsstaterne let ville kunne ændre størrelsen af den told, der følger af anvendelsen af tariffen, ved derudover ad indirekte vej at opkræve andre afgifter, som har samme virkning. En opkrævning af yderligere told eller afgifter med tilsvarende virkning som told og med samme fiskale virkning, som hver enkelt medlemsstat måtte pålægge ved indførsel af varer med oprindelse i tredjelande, ville i praksis underminere ensartetheden af den fælles toldordning.

53. Disse bemærkninger kan naturligvis ikke udvides til uden videre at omfatte en hvilken som helst intern afgift. De vedrører navnlig den toldmæssige behandling af varer med oprindelse i tredjelande, som pålægges afgifter, der har samme virkning som told, der opkræves for indførte varer.

54. En sådan præcisering er nødvendig for at fjerne den tvivl, der kunne opstå som følge af den dom, Domstolen afsagde den 13. juli 1994 i OTO-sagen [21], og hvori Domstolen med hensyn til en intern afgift fastslog følgende:

»I Domstolens faste praksis er det imidlertid også fastslået, at traktatens artikel 95 kun finder anvendelse på varer, der hidrører fra medlemsstaterne, og i givet fald på varer, der hidrører fra tredjelande, når disse varer er bragt i fri omsætning i medlemsstaterne. Heraf følger, at denne traktatbestemmelse ikke kan anvendes på produkter, der er indført direkte fra tredjelande (jf. nævnte dom i sagen Simba m.fl., præmis 14) [22].

[...]

Hvad muligheden for eventuelt at anvende traktatens artikel 113 angår skal det på den ene side bemærkes, at traktaten vedrørende handelen med tredjelande ikke indeholder nogen bestemmelse svarende til artikel 95 om opkrævning af interne afgifter, idet der dog herved må tages hensyn til eventuelle konventioner mellem Fællesskabet og oprindelseslandet for en bestemt vare (jf. dom af 10.10.1978, sag 148/77, Hansen, Sml. s. 1787,

20 — I Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1) defineres importafgifter udtrykkeligt som både told i snæver forstand som afgifter med tilsvarende virkning, der opkræves ved indførsel af varer.

21 — Sag C-130/92, Sml. I, s. 3281, præmis 18 og 20.

22 — Dom af 9.6.1992, forenede sager C-228/90 — C-234/90, C-239/90 og C-353/90, Sml. I, s. 3713.

præmis 24, og på den anden side, at traktatens artikel 113, selv om der derved er tillagt Fællesskabet kompetence til at træffe passende foranstaltninger af enhver art inden for den fælles handelspolitik, ikke i sig selv indeholder tilstrækkeligt klare retlige kriterier for en stillingtagen til de i sagen anfægtede afgifter (jf. dom af 16.3.1983, sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, præmis 29).«

55. Jeg må her minde om, at den interne afgift, Domstolen tog stilling til i dommen i OTO-sagen, var en italiensk forbrugsafgift, som var et led i den almindelige italienske afgiftsordning, som blev anvendt på grundlag af et objektivt kriterium, der var uafhængigt af varens oprindelse, og som følgelig hverken direkte eller udelukkende ramte importen. En sådan form for afgift kan ikke betegnes som en afgift med tilsvarende virkning som told ved indførsel, og for så vidt kan de bemærkninger, Domstolen er fremkommet med i den forbindelse, ikke udvides til også at omfatte den. I førstnævnte tilfælde er referencebestemmelsen traktatens artikel 95 (som findes i afsnit V, der omhandler konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne), mens forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told ved indførsel i det andet tilfælde følger af en anvendelse af traktatens artikel 113 (der vedrører den fælles handelspolitik), sammenholdt med artikel 9 (der vedrører indførelse af den fælles toldtarif).

56. Det sidste spørgsmål, den nationale retsinstans har forelagt, må herefter besvares med udgangspunkt i det mere generelle princip om ensartethed med hensyn til den fælles handelspolitik og den fælles toldpolitik, og idet det må afvises, at hver enkelt medlemsstat ensidigt kan pålægge afgifter med tilsvarende virkning som told på handelstransaktioner med tredjelande.

57. I modsætning til de situationer, der blev taget stilling til i den allerede nævnte dom i Diamantarbeiders-sagen [23], opstår der i den foreliggende sag ikke tidsmæssige problemer, fordi der ekstraordinært er opretholdt nationale afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold, der var i kraft inden indførelsen af den fælles toldtarif. Det er klart, at i den sag, jeg her behandler, blev de omtvistede foranstaltninger iværksat efter den 1. juli 1968, som er det tidspunkt, hvor den fælles toldtarif trådte i kraft: De gældende italienske bekendtgørelser, den nationale retsinstans har omtalt i sit spørgsmål, er dateret den 20. juli 1971 og den 30. januar 1979.

58. Jeg skal endelig fremkomme med nogle få yderligere bemærkninger med hensyn til

23 — Se punkt 46.

rækkevidden af forbuddet mod sådanne foranstaltninger i relation til samhandelen med tredjelande. Som Domstolen allerede fastslog i dommen af 28. juni 1978 i Simmenthalsagen [24], er forbuddet ikke lige så ubetinget og absolut som det, der gælder med hensyn til samhandelen inden for Fællesskabet: Fællesskabsmyndighederne kan fastsætte eller indrømme undtagelser og fravigelser, når formålet er at sikre ensartede betingelser med hensyn til indførsel af varer med oprindelse i tredjelande, hvilket er et formål, der i sidste instans søges nået med den fælles handelspolitik.

59. I den foreliggende sag ser det ikke ud til — hverken den italienske regering eller Kommissionen har nævnt det — at fællesskabsmyndighederne skulle have vedtaget særlige bestemmelser ud fra hensynet til ensartetheden, med hjemmel i hvilke den italienske regering med hensyn til samhandelen med tredjelande kunne have truffet eller opretholdt de foranstaltninger med tilsvarende virkning som told, som den forelæggende retsinstans har henvist til i sit andet spørgsmål.

60. For så vidt som Domstolen derfor i den allerede nævnte dom af 21. marts 1991 i sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, fastslog, at visse italienske afgifter, der blev opkrævet som vederlag for toldmæssige tjenesteydelser, der samtidig blev leveret forskellige virksomheder i forbindelse med handelstransaktioner inden for Fællesskabet, var afgifter med tilsvarende virkning (uanset hvilken betegnelse, sådanne afgifter kan tillægges, og hvor den italienske regering har taget sit oprindelige synspunkt op til fornyet overvejelse og nu anerkender, at de ikke er fiskale), må dette resultat i samme omfang finde anvendelse på samhandelen med tredjelande.

61. Da de afgifter, som ovennævnte dom vedrørte, ramte de erhvervsdrivende på en måde, der var udtryk for et misforhold, idet de blev pålagt omkostninger, som ikke svarede til de ydelser, der faktisk blev udført i forbindelse med toldbehandlingen af visse varer, var det ubestrideligt, at der var tale om afgifter med tilsvarende virkning som told ved indførsel, og at de derfor var uforenelige med fællesskabsretten. Da der ikke fandtes bestemmelser i aftaler eller i andre retsakter vedrørende nærmere angivne varer eller tredjelande, som var omfattet af en særlig ordning, kunne dette resultat gælde såvel for samhandelen inden for Fællesskabet som for indførsler af varer med oprindelse uden for Fællesskabet.

24 — Sag 70/77, Sml. s. 1453.

Forslag til afgørelse

Sammenfattende skal jeg herefter foreslå, at de præjudicielle spørgsmål, som Giudice conciliatore di Milano har forelagt, besvares som følger:

»1) Anvendelsesområdet for Rådets direktiv 83/643/EØF af 1. december 1983 om forenkling af fysisk kontrol og administrative formaliteter i forbindelse med godstransport mellem medlemsstaterne omfatter kun samhandelen inden for Fællesskabet, men ikke handelstransaktioner mellem medlemsstaterne og tredjelande.

2) Medmindre andet følger af aftaler eller andre særlige bestemmelser vedrørende visse varer eller visse tredjelande, finder de bemærkninger, Domstolen fremkom med i dommen af 21. marts 1991 i sag C-209/89, Kommissionen mod Italien, vedrørende de afgifter med tilsvarende virkning som told, Domstolen tog stilling til i dommen, også anvendelse på samhandelen med tredjelande.«