FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN
fremsat den 31. marts 1988 *

Høje Domstol.

Indtil 1985 var der to typer årlig afgift på motorkøretøjer i Frankrig: for det første en differentieret, progressiv afgift, der blev pålagt køretøjer, som afgiftsmæssigt var ansat til 16 CV (afgiftspligtig motorkraft) eller derunder, og for det andet en særlig afgift, der blev opkrævet med et fast beløb på motorkøretøjer, der var ansat til over 16 CV. Den særlige afgift blev indført i 1956 og gentagne gange ændret i de følgende år, både med hensyn til struktur og størrelse, men størrelsen har dog hele tiden været betydeligt højere end den højeste sats for den differentierede afgift. I 1985 var den åbenbart næsten fem gange højere.

Ingen fransk fremstillet bil var afgiftsmæssigt ansat til mere end 16 CV. Følgelig blev den særlige afgift kun pålagt importerede biler, herunder biler importeret fra andre medlemsstater, mens alle fransk fremstillede biler fortsat blev pålagt afgift efter den differentierede afgifts lavere satser. I dommen af 9. maj 1985 i sag 112/84 (Humblot mod direktøren for skatter og afgifter, Sml. s. 1367), har Domstolen statueret, at et sådant afgiftssystem er udtryk for forskelsbehandling og forbudt i henhold til EØF-Traktatens artikel 95.

Ved artikel 18 i den franske lov nr. 85-695 af 11. juli 1985 blev den særlige afgift afskaffet, og de biler, som havde været pålagt den, blev henført under den differentierede afgift, hvis satser blev justeret for at dække disse kraftigere biler. [Beregningsmetoden for den differentierede afgift på disse biler blev også fundet diskriminerende, og Domstolen statuerede, at den var i strid med artikel 95, i dommen af 17. september 1987 i sag 433/85, Feldain mod direktøren for skatter og afgifter, men denne afgift er ikke inddraget i den foreliggende sag.] Artikel 18 i lov nr. 85-695 indeholdt også en bestemmelse om tilbagesøgning af forskellen mellem den gamle særlige afgift og den nye differentierede afgift. Artikel 18, stk. V, afsnit 1, fastsætter betingelserne for afgørelsen af verserende krav, og der henvises ikke til nogen tidsfrist. Med hensyn til krav fremsat efter datoen for Humblot-dommen bestemmer artikel 18, stk. V, afsnit 2, følgende:

»Afgiftspligtige, som indgiver klage efter den 9. maj 1985, kan opnå refusion på samme betingelser, hvis kravet fremsættes inden for den i artikel R 196-1-b i livre des procédures fiscales fastsatte frist, som løber fra datoen for betaling af den særlige afgift.«

Den relevante passus i artikel R 196-1 i livre des procédures fiscales lyder således:

* Oversat fra engelsk.

»For at kunne behandles skal klage... være indgivet... senest den 31. december i det andet år efter det år, hvor, alt efter tilfældet:

a) ...;

b) den anfægtede afgift er betalt...;

c) den begivenhed har fundet sted, som begrunder klagen.«

Den 10. december 1982 betalte Christian Deville, Bachy, Frankrig, den særlige afgift til de franske afgiftsmyndigheder for en Ferrari-automobil fremstillet i en anden medlemsstat og med en afgiftspligtig motorkraft, som i Frankrig var ansat til over 16 CV. Den 31. december 1985, ca. syv måneder efter Humblot-dommen, krævede han forskellen mellem denne særlige afgift og den differentierede afgift tilbagebetalt. Ved afgørelse af 6. juni 1986 afslog myndighederne hans krav med den begrundelse, at det var fremsat for sent, da kravet i henhold til livre procédures fiscales artikel R 196-1-b skulle have været fremsat senest den 31. december 1984.

Den 21. august 1986 indbragte Deville denne afgørelse for tribunal de grande instance de Lille. Han gjorde gældende, at han kunne påberåbe sig artikel R 196-1-c i livre des procédures fiscales, hvorefter fristen begynder at løbe fra det tidspunkt, hvor den begivenhed indtræder, som begrunder klagen, at Domstolens dom i Humblot-sagen var en begivenhed i denne bestemmelses forstand, og at hans krav var fremsat rettidigt, da det var blevet fremsat mindre end to år efter Humblot-dommen. Den frist, der er fastsat i artikel 18, stk. V, afsnit 2, i lov nr. 85-695 ved henvisning til artikel R 196-1-b i livre des procédures fiscales fratog ham hans rettigheder i henhold til fællesskabsretten og medførte, at Humblot-dommen ikke fik virkning i forhold til ham. De franske afgiftsmyndigheder gjorde gældende, at artikel 18, stk. V var gyldig og fandt anvendelse i forhold til ham. Tribunal de grande instance har på denne baggrund forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»Er det i overensstemmelse med fællesskabsrettens almindelige principper at indføre en tidsmæssig begrænsning, som det er sket ved artikel 18, stk. V, afsnit 2, i lov nr. 85-695 af 11. juli 1985, af den med tilbagevirkende gyldighed gennemførte ophævelse af den særlige afgift for motorkøretøjer på mere end 16 CV, som blev erklæret for stridende mod Rom-Traktatens artikel 95 ved Domstolens dom i sag 112/84 af 9. maj 1985?«

Deville har anført, at det fremgår af en af Domstolens tidligere afgørelser om en fællesskabsretsregel, at retsreglen fra tidspunktet for dens ikrafttræden har virkning for både fortidige og fremtidige retsforhold, og at medlemsstaterne ikke er beføjede til at begrænse en sådan virkning i tid, som det skete ved artikel 18, stk. V, afsnit 2. Han har derfor anført, at svaret på det forelagte spørgsmål bør være, at Domstolens Humblot-dom pålægger den franske stat en forpligtelse til at tilbagebetale den særlige afgift for hele afgiftsperioden.

Den franske regering har påberåbt sig Domstolens praksis, hvorefter procedureregler for tilbagesøgning af nationale afgifter, der er pålagt i strid med fællesskabsretten, i mangel af harmoniseringsbestemmelser indført af fællesskabslovgiver skal fastsættes efter hver medlemsstats nationale retsorden.

Den har anført, at svaret på det forelagte spørgsmål bør være, at fællesskabsretten ikke udelukker, at der fastsættes en frist for krav om tilbagebetaling, da det tilkommer hver medlemsstat at fastsætte betingelserne for tilbagesøgning af afgifter, som er erklæret for stridende mod fællesskabsretten.

Den irske regering har anført, at det forelagte spørgsmål bør besvares bekræftende, nemlig således, at en frist som den i artikel 18, stk. V, afsnit 2, omhandlede er i overensstemmelse med fællesskabsretten, da Rådet ikke har udstedt relevante harmoniseringsbestemmelser, og da der ifølge dommen i sag 33/76 (Rewe mod Landwirtschaftskammer Saarland, Sml. 1976, s. 1989), ikke i henhold til fællesskabsretten består noget krav om fastsættelse af nye frister eller forlængelse af frister for tilbagesøgning, som er udløbet i henhold til national ret.

Kommissionen har fremhævet, at selv om proceduren for tilbagesøgning af nationale afgifter, der er blevet opkrævet i strid med fællesskabsretten, på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin bestemmes af national ret, må de nationale bestemmelser ikke gøre det umuligt i praksis at udøve rettigheder udledt af fællesskabsretten. Den franske lov nr. 85-695 er i strid med denne regel, fordi dens toårsfrist bevirker, at Domstolens dom i Humblot-sagen, som ikke begrænsede sit anvendelsesområde, ikke får den tilsigtede virkning.

Udgangspunktet er efter min opfattelse, at når Domstolen træffer afgørelse i henhold til artikel 177 vedrørende fortolkningen og rækkevidden af en fællesskabsretsregel, gælder Domstolens dom for alle nationale foranstaltninger og individuelle transaktioner, som er omfattet af denne regel, uanset om de finder sted før eller efter datoen for domme: se f. eks. sag 61/79, Amministrazione delle finanze dello Stato mod Denkavit italiana (Sml. 1980, s. 1205), som for nylig blev bekræftet i præmis 11 i dommen af 2. februar 1988 i sag 309/85, Barra mod den belgiske stat (Sml. s. 355). Undtagelsesvis kan Domstolen, og kun Domstolen, begrænse den tidsmæssige virkning af sin afgørelse, således at den kun gælder for fremtiden: sag 43/75, Defrenne mod Sabena (Sml. 1976, s. 455); Denkavit; Barra, præmisserne 12 og 13. Humblot-dommen er ikke blevet begrænset på denne måde. Følgelig gælder den retsforhold, som opstod og blev stiftet, før den blev afsagt. Således gælder den i princippet for betalinger af den særlige afgift for motorkøretøjer med en afgiftspligtig motorkraft på over 16 CV, som blev foretaget før 9. maj 1985. Sådanne betalinger er i strid med EØF-Traktatens artikel 95, selv om de blev foretaget før datoen for Humblot-dommens afsigelse.

Det står dog også fast, at de processuelle betingelser for tilbagesøgning af nationale afgifter, der er opkrævet i strid med fællesskabsretten, fastsættes ved hver medlemsstats nationale retsorden, når der ikke findes fællesskabsbestemmelser herom, dog med forbehold af to betingelser. For det første må de i national lovgivning fastsatte processuelle regler for søgsmål til tilbagesøgning af nationale afgifter opkrævet i strid med fællesskabsretten ikke være mindre gunstige end bestemmelser om tilsvarende søgsmål af national karakter, og for det andet må betingelserne ikke gøre det umuligt i praksis at udøve rettigheder i henhold til fællesskabsretten, som de nationale domstole er forpligtede til at beskytte (se sag 33/76, Rewe, førnævnt).

Hvis nogen af disse to betingelser tilsidesættes, er de nationale processuelle regler ikke forenelige med fællesskabsretten. Således har Domstolen statueret, at nationale bestemmelser om bevis, som er udformet således, at de gør det umuligt eller yderst vanskeligt at gennemføre en tilbagesøgning af nationale afgifter opkrævet i strid med fællesskabsretten, er uforenelige med fællesskabsretten (se sag 199/82, Amministrazione delle finanze dello Stato mod San Giorgio, Sml. 1983, s. 3595, som bekræftes i de forenede sager 331, 376 og 378/85, Les fils de Jules Bianco mod Directeur général des douanes, dom af 25. februar 1988, Sml. s. 1799, dom af 24. marts 1988 i sag 104/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1799). Tilsvarende er en frist i national lovgivning, som berøver enkeltpersoner retten til at opnå tilbagebetaling af beløb erlagt i strid med fællesskabsretten, uforenelig med fællesskabsretten og kan ikke påberåbes imod klagere: se Barra-dommen, hvor Domstolen statuerede (i præmis 19, at en lovbestemmelse, hvorefter kun personer, der havde gjort tilbagesøgningskravet gældende før afsigelsen af Gravier-dommen den 13. februar 1985 (Sml. s. 593), kunne få afgiften tilbagebetalt, fratog personer, som ikke havde gjort sådanne krav gældende, retten til at få tilbagebetalt erlagte beløb, som ikke skulle erlægges, og gjorde det umuligt for dem at påberåbe sig de rettigheder, der er tillagt dem ved EØF-Traktaten. Følgelig statuerede Domstolen, at den nationale ret, som var forpligtet til at anvende fællesskabsretten fuldt ud og værne de rettigheder, som fællesskabsretten tillægger de retsundergivne, skulle undlade at anvende en sådan national lovbestemmelse.

Artikel 18, stk. V i lov nr. 85-695 begrænser ikke, som den i Barra-sagen omhandlede lovbestemmelse, krav om tilbagebetaling til de krav, der allerede er fremsat på datoen for Domstolens dom i Humblot-sagen. Ikke desto mindre begrænser den sådanne krav til de krav, der er fremsat inden for den i artikel R 196-1-b fastsatte periode, og efter min mening er det uden betydning, om artikel 18, stk. V opfattes som fastsættelse af en ny tidsfrist eller, som jeg mener, som en begrænsning til én af de allerede bestående generelle frister.

Det er min opfattelse, at hvis en national domstol finder, at bestemmelsen i artikel R 196-1-b i henhold til gældende national ret på datoen for Humblot-dommen var den eneste relevante frist, er en bestemmelse som den ved artikel 18, stk. V i lov nr. 85-695 indførte ikke uforenelig med fællesskabsretten. Som Domstolen fandt i sag 33/76, Rewe, gør fastsættelse af rimelige frister det ikke umuligt i praksis at udøve rettigheder i henhold til fællesskabsretten, som de nationale domstole er forpligtede til at respektere.

En frist er berettiget af hensyn til retssikkerheden: den i artikel R 196-1-b fastsatte frist kan efter min opfattelse ikke siges at være urimelig. Hvis det var den eneste relevante frist, har artikel 18, stk. V ikke krænket nogen bestående rettighed.

På den anden side mener jeg, at national lovgivning, som indføres efter en afgørelse fra Domstolen, og som påvirker allerede bestående frister og begrænser virkningen af Domstolens dom, er uforenelig med fællesskabsretten.

Det er mit indtryk, at lovgivningsmagten her har haft til hensigt at begrænse virkningen af Humblot-dommen. Om den »ændring«, der blev indført ved artikel 18, blev det specielt forklaret i Nationalforsamlingen, at den blev indført ud fra ønsket om at begrænse de eventuelle økonomiske konsekvenser af Humblot-dommen (andet møde den 20.6.1985).

Det relevante spørgsmål er imidlertid, om artikel 18, stk. V havde denne virkning. Hvis Deville, som han hævder, uden artikel 18, stk. V kunne have påberåbt sig artikel R 196-1-c i livre des procedures fiscales som del af den generelle lovgivning, eller hvis han, som det synes at være blevet antaget af tribunal de grande instance, Chambéry, den 11. juni 1987 i Gorlier mod Services fiscaux (*Gazette du Palais*, 17. og 19.1.1988, s. 12 og 13), kunne have påberåbt sig 30-årsfristen i Code civil, indebærer artikel 18, stk. V, at der gøres indgreb i hans rettigheder, og at virkningen af Humblot-dommen begrænses. Udtrykt på en anden måde gør bestemmelsen det umuligt for ham i praksis at udøve sine rettigheder i henhold til fællesskabsretten, som nationale domstole er forpligtede til at beskytte. I begge tilfælde er den tilsigtede begrænsning ugyldig som stridende mod fællesskabsretten og kan ikke påberåbes for nationale domstole imod krav om tilbagebetaling af nationale afgifter pålagt i strid med Traktatens artikel 95.

Følgelig bør det forelagte præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse besvares efter følgende retningslinjer:

»Det er ikke i overensstemmelse med fællesskabsrettens almindelige principper at indføre en tidsmæssig begrænsning, som det er sket ved artikel 18, stk. V i lov nr. 85-695 af 11. juli 1985, efter at Domstolen har truffet præjudiciel afgørelse om, at en national afgift er i strid med Traktaten, hvis denne frist er kortere end den frist, som eller ville gælde i henhold til den for tidspunktet for Domstolens afgørelse gældende lovgivning i den pågældende medlemsstat.«

Den franske regerings, den irske regerings og Kommissionens omkostninger kan ikke godtgøres. Det tilkommer den nationale ret at træffe afgørelse om Devilles omkostninger.