17. Da direktivet er blevet meddelt på italiensk, er interesserne hos adressaten for de i retsakten fastlagte forpligtelser — her den italienske stat — behørigt tilgodeset.

18. Den forpligtelse til at ophæve afgiften for administrative ydelser, som følger af Kommissionens direktiv nr. 68/31 af 22. december 1967 sammenholdt med traktatens artikler 9 og 13, stk. 2 samt med Rådets beslutning nr. 66/532, har direkte virkninger for forholdet mellem den medlemsstat, der er direktivets adressat, og dens borgere og afføder fra den 1. juli 1968 rettigheder for disse, som de nationale retsinstanser skal beskytte.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af præsidenten for Tribunale di Brescia i henhold til den af denne retsinstans den 4. juli 1970 afsagte kendelse, for ret:

1. **Fra overgangsperiodens udløb afføder EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 med hensyn til alle afgifter med tilsvarende virkning som indførselstold rettigheder for private, som de nationale retsinstanser skal beskytte.**

2. **Den forpligtelse til at ophæve afgiften for administrative ydelser, som følger af Rådets direktiv nr. 68/31 af 22. december 1967 sammenholdt med traktatens artikler 9 og 13, stk. 2 samt Rådets beslutning nr. 66/532 har direkte virkninger for forholdet mellem den medlemsstat, der er direktivets adressat, og dens borgere og afføder fra den 1. juli 1968 rettigheder for disse, som de nationale retsinstanser skal beskytte.**

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. december 1970.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident

## FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER FREMSAT DEN 10. DECEMBER 1970

*Høje Ret.*

I den sag, der verserer for Tribunale di Brescia, er der tale om den italienske lov nr. 330 af 15. juni 1950, der var anledning til at Domstolen, fordi denne lov ikke var blevet ophævet, i sag 8/70, som Kommissionen havde anlagt i medfør af EØF-traktatens artikel 169, fastslog, at Den italienske Republik havde overtrådt EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 samt Kommissionens direktiv nr. 68/31 af 22. december 1967. Lad mig min-

de Dem om, at denne lov ved indførsel af varer foreskriver en afgift for administrative ydelser på 0,50 % af vareværdien. Denne lov fandt anvendelse på firmaet SACE, da dette den 17. september 1969 indførte varer til Italien fra en medlemsstat. I henhold til en toldopkrævning fra toldkontoret i Bergamo skulle selskabet på grundlag af de indførte varers værdi betale 50 995 lire i afgifter.

Firmaet SACE har bestridt dette krav. Det har anført, at der her er tale om afgifter med tilsvarende virkning som told (hvilket faktisk konstateres i Domstolens allerede ovenfor anførte dom), og at der efter det i medfør af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 udstedte kommissionsdirektiv (som den italienske regering ikke anfægter) består en pligt med hensyn til indførsler fra medlemsstaterne til gradvis at reducere disse afgifter og senest 1. Juli 1968 helt at ophæve dem (hvilket dog ulovligt endnu ikke er sket).

Endvidere har firmaet SACE anført, at EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 sammen med Kommissionens direktiv, som ikke indrømmer den italienske regering noget skøn, men fastsætter en klar frist for ophævelsen af afgiften, er egnet til direkte at stifte rettigheder for private, som disse kan påberåbe sig for en national retsinstans i forbindelse med herimod stridende nationale bestemmelser. — Firmaet SACE har defor til præsidenten for Tribunale di Brescia indgivet en sag om påkrav mod Den italienske Republiks finansministerium og nedlagt påstand om, at retten udsteder et betalingspålæg, hvorved modparten tilpligtes at tilbagebetale de erlagte afgifter for administrative ydelser, som er opkrævet uden retligt grundlag. Da det — som påvist — hovedsagelig er fællesskabsretlige spørgsmål, der er afgørende for dette betalingspålæg, har selskabet samtidig under sagen foreslået, at der i medfør af EØF-traktatens artikel 177 anmodes om en præjudiciel afgørelse af de anførte fællesskabsretlige regler.

Præsidenten for Tribunale di Brescia har efterkommet denne anmodning. Ved kendelse af 4. juli 1970 har han udsat sagen og anmodet om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

1. Har Rom-traktatens artikel 13, stk. 2 efter udstedelsen af direktiv nr. 68/31 af 22. december 1967, bekendtgjort i JO 12/8 af 16. 1. 1968 (eller i hvert fald bestemmelserne i direktiv nr. 68/31 selv) direkte virkning i den italienske stats nationale retssystem?

2. Såfremt dette besvares bekræftende: er der fra den 1. juli 1968 stiftet individuelle rettigheder for private, som de nationale retsinstanser skal beskytte?

Efter at sagsøger i hovedsagen, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber og Forbundesrepublikken Tysklands regering har indgivet skriftlige indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen for EØF-Domstolen, og efter at sagsøger, Kommissionen og Den italienske Republiks regering har afgivet indlæg under den mundtlige forhandling den 18. november 1970, skal jeg med hensyn til de stillede spørgsmål gøre følgende betragtninger.

1. Der er ingen tvivl om, at forelæggelseskendelsen kan admitteres. Navnlig er det uden betydning, at hovedsagen kun har summarisk karakter, dvs. altså alene tager sigte på at opnå betalingspålæg. Dette udelukker ligeså lidt en forelæggelse for Domstolen som den omstændighed i sag 29/69, at der her var tale om en sag vedrørende et foreløbigt retsmiddel. — Heller ikke spørgsmålenes formulering, som utvetydigt angår fortolkningen af en traktatbestemmelse sammenholdt med bestemmelser i den afledte fællesskabsret, giver anledning til nogen indvending. Derimod er det udelukket — for allerede nu at gøre det klart — at følge det af sagsøger i hovedsagen under den mundtlige forhandling fremsatte forslag og statuere, at den pågældende nationale lov på grund af fællesskabsrettens bestemmelser ikke længere gælder. Det tilkommer alene den nationale retsinstans at drage sådanne retlige slutninger, såfremt de skulle vise sig mulige som følge af den fortolkning, Domstolen giver af fællesskabsretten. Uanset altså om parterne i hovedsagen overhovedet kan anmode om en ændring af de stillede spørgsmål, er det i hvert fald klart, at det af sagsøgeren ønskede svar ville gå uden for rammerne af artikel 177.

2. Hvad angår problemet i forelæggelseskendelsen, er der kun at sige, at dette utvetydigt fremgår af spørgsmålenes klare formulering: det drejer sig alene om den direkte virkning af EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 sammenholdt med det allerede nævnte kommissionsdirektiv. Dette må Domstolen holde sig for øje.

Derimod er der ingen grund til at udvide undersøgelsen og f. eks. statuere, at artikel 13, stk. 2 i hvert fald efter overgangsperiodens udløb har direkte virkning, hvilket indebærer, at afgifter med tilsvarende virkning som told fra dette tidspunkt ikke længere kan opkræves. Dette er ganske vist (navnlig af Forbundsrepublikken Tysklands regering) overbevisende blevet hævdet under henvisning til det analoge problem med hensyn til artikel 95, stk. 3 og den i forbindelse hermed skabte retspraksis (sag 57/65, Sml. 1965 — 1968, s. 199). Da der imidlertid i hovedsagen, som det fremgår af sagsforholdet i forelæggelseskendelsen, er tale om opkrævning af afgifter for indførsler, som fandt sted i september 1969, altså *inden* overgangsperiodens udløb, er henvisningen ikke relevant for hovedsagens løsning.

Ej heller mener jeg, at der er nogen grund til at komme ind på sagsøgers betragtninger om den såkaldte fremskyndelsesbeslutning fra Rådet af 26. juli 1966 (JO 1966, s. 2971) (altså beslutningen »om ophævelse af told og forbud mod kvantitative restriktioner mellem medlemsstaterne samt om anvendelse af den fælles toldtarifs toldsatser for andre end de i traktatens bilag II anførte produkter«). Sagsøger bemærkede herunder, at denne beslutning havde rykket udløbet af overgangsperioden i den i artikel 8, stk. 7 og artikel 13 forudsatte betydning frem og altså tidligere end beregnet havde sat overgangsbestemmelsernes artikler 9 — 35 ud af kraft. Ifølge sagsøger må det ud fra denne beslutning, som i henhold til tidligere retspraksis betragtes som umiddelbart gældende, og sammenholdt med den ligedes umiddelbart gældende EØF-traktats artikel 13, stk. 2 antages, at der samtidig med gennemførelsen af toldunionen den 1. juli 1968 også skulle ske ophævelse af afgifterne med tilsvarende virkning som told, og dette ikke mindst, fordi der efter sagens natur ikke er nogen forskel mellem told og afgifter med tilsvarende virkning som told (altså skjult told). Sagsøger mener, at man generelt kan sige, at enhver form for afgifter i forbindelse med den interne fællesskabshandel som følge af fremskyndelsesbeslutningen skulle have været ophævet fra den 1. juli 1968. — Hertil skal jeg kun — uden dyberegående behandling — bemærke, at det af Kommissionen herfra afvigende synspunkt forekommer mig mere korrekt. Herefter må det tages i betragtning, at fremskyndelsesbeslutningen alene vedrører ophævelsen af told og kvantitative restriktioner samt indførelsen af den fælles toldtarif, og at EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 for afgifter med tilsvarende virkning som told, som findes i så mangfoldige og uoverskuelige former, at de unddrager sig konkrete lovbestemmelser, foreskriver en særlig fremgangsmåde, nemlig Kommissionens udstedelse af direktiver. Under hensyn til disse omstændigheder kan man faktisk ikke antage, at fremskyndelsesbeslutningen også har omfattet afgifter med tilsvarende virkning som told og altså generelt har fremskudt overgangsperiodens udløb. De argumenter, som sagsøger har fremført med hensyn til fremskyndelsesbeslutningen indeholder altså intet, som kan bidrage til løsningen af sagen, og bør altså ikke spille nogen rolle for den præjudicielle afgørelse, som De skal træffe.

3. Efter disse indledende bemærkninger skal jeg straks gå over til at behandle de stillede spørgsmål. I denne forbindelse skal jeg først minde om, hvad EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 foreskriver. Denne artikel bestemmer: »Afgifter, der har tilsvarende virkning som indførselstold, og som er i kraft mellem medlemsstaterne, afskaffes gradvis . . . i løbet af overgangsperioden. Kommissionen fastsætter gennem direktiver det tempo, i hvilket afviklingen skal foregå«.

Med hensyn til spørgsmålet om den direkte virkning fremgår det allerede af indholdet af artikel 13, stk. 2, at denne bestemmelse ikke i tidsrummet inden overgangsperiodens udløb var en fuldstændig traktatbestemmelse og altså heller ikke kunne have direkte virkning i den forstand, som der er tale om i denne sag. Denne direkte virkning kan nemlig ikke udledes af begrebet »afgifter med til-

svarende virkning som indførselstold«, idet dette begreb ikke indeholder den præcision, som retssikkerheden kræver. Allerede i den første sag om traktatbestemmelsers direkte virkning fremførtes nemlig tilsvarende betænkeligheder, dvs. i forbindelse med EØF-traktatens artikel 12, som netop omhandler afgifter med tilsvarende virkning som told. Disse indvendinger blev dog ikke taget til følge og kan således heller ikke spille nogen rolle for fortolkningen af artikel 13, stk. 2. Det fremgår også af den omstændighed, at artikel 13, stk. 2 i overgangsperioden skal suppleres af sekundære fællesskabsretlige retsakter. Kommissionens direktiver, at denne artikel er ufuldkommen og ikke i sig selv kan have direkte virkning. Ud fra tidligere retspraksis indeholder artikel 13, stk. 2 altså ingen ubetinget forpligtelse.

Afgørende er det altså, om det faktisk udstedte og allerede flere gange nævnte direktiv fra Kommissionen indebærer en med henblik på den direkte virkning tilstrækkelig udfyldning og fuldstændiggørelse. Dette er det samme som at rejse spørgsmålet, om direktiver overhovedet kan have sådanne virkninger, og om direktiver overhovedet er egnede til at anvendes umiddelbart. Dette vanskelige spørgsmål måtte indtil for kort tid siden anses for særdeles omstridt og har tidligere givet anledning til principielle og vidtrækkende undersøgelser. Spørgsmålet må dog nu på grund af dommene i sagerne 9, 20 og 23/70 anses for at være principielt afgjort, og herefter kan direktiver også have direkte virkning. For så vidt er der ikke grund til at komme nærmere ind på dette punkt, idet jeg kan nøjes med nogle henvisninger til de nævnte domme. Domstolen behandlede nemlig i disse domme »den samlede virkning af bestemmelser i henholdsvis en beslutning og et direktiv«, og statuerede herefter, at den rådsbeslutning, som i dette tilfælde blev gennemgået, sammen med bestemmelserne i et rådsdirektiv kunne have direkte virkninger for retsforholdene mellem medlemsstaterne og private. Hermed er også de indvendinger, som forbundsregeringen og den italienske regering har fremført i den foreliggende sag, blevet uden genstand, herunder det argument, at sådanne retsakter alene er rettet til medlemsstaterne, og at traktatens artikel 189 kun taler om forordningers umiddelbare gyldighed i medlemsstaterne. Det står altså fast, at disse omstændigheder og navnlig den sidstnævnte ikke er til hinder for anerkendelsen af, at også andre retsakter end forordninger kan have direkte virkning, forudsat at de ved deres indhold, karakter og opbygning er egnet dertil.

Hvis man undersøger kommissionsdirektivet i den foreliggende sag ud fra denne synsvinkel, hvilket problematikken og de almindelige konstateringer i de nævnte domme berettiger til, må det vel først indrømmes, at direktivet heller ikke i forbindelse med artikel 13, stk. 2 kunne have direkte virkning i selve det tidsrum, som var indrømmet den pågældende medlemsstat til dets gennemførelse, idet medlemsstaten ikke mindst i medfør af EØF-traktatens artikel 14 klart havde en vis skønsfrihed i den henseende. Dette spiller imidlertid ikke nogen videre rolle i den foreliggende sag. Det direktiv, der skal undersøges, fastsatte nemlig også en frist for, hvornår den omstridte afgift i hvert fald skulle være afskaffet. Da tvisten i hovedsagen alene vedrører tiden efter denne frists udløb, er spørgsmålet altså alene, om direktivet kan antages at have direkte virkning i dette tidsrum. Besvarelsen af dette spørgsmål kan også uden vanskeligheder findes i dommene 9, 20 og 23/70, som ligeledes angik forhold, hvor det tidspunkt, for hvilket en forpligtelse skulle gælde, bestemtes ved et *direktiv*. Alligevel anførtes det i de nævnte domme: »Bestemmelsens fulde virkning berøres ikke af, at denne dato er fastsat i et direktiv«. Og Domstolen understregede, at den ved en besiutning fastsatte forpligtelse blev fuldstændig ved det nævnte direktiv. — Hvis man anlægger samme synspunkt på den foreliggende sag, betyder dette, at der åbenbart ikke er noget, der taler imod at anerkende, at EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 sammen med Kommissionens direktiv nr. 31/68 har direkte virkning efter udløbet af den i direktivet fastsatte frist, og dette så meget mere, som der efter dette tidspunkt ikke længere var nogen skønsfrihed med hensyn til den nationale gennemførelseslov.

Det er let at påvise, at dette resultat heller ikke lader sig rokke af andre indvendinger. — Den omstændighed, at direktivet kun var rettet til *en* medlemsstat (hvilket fik for-

bundsregeringen til at tale om en deling af traktatbestemmelsernes anvendelsesområde), må nemlig være uden betydning. Når sådanne retsakter med karakter af sekundær fællesskabsret, som ikke nødvendigvis skal rettes til alle medlemsstaterne, overhovedet kan have direkte virkning, er det vanskeligt at indse, at denne direkte virkning skulle være begrænset til tilfælde, hvor direktivet rettes til alle medlemsstaterne. Under hensyn til den særlige karakter af nogle traktatbestemmelser, hvortil også hører artikel 13, stk. 2, og på baggrund af de forskelle, der er mellem de i de enkelte medlemsstater gældende retstilstande, kan det netop ske, at indgreb kun er nødvendige i visse retninger og i visse områder af Fællesskabet. Også på dette punkt kan der i øvrigt henvises til dommene 9, 20 og 23/70, hvori det nemlig hedder: »Navnlig i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved beslutning har forpligtet en medlemsstat . . . til at handle på en bestemt måde, ville den tilsigtede virkning af en sådan retsakt svækkes, hvis statens retssubjekter ikke kunne påberåbe sig denne forpligtelse for retten, og de nationale domstole ikke kunne tage beslutningen i betragtning som en del af fællesskabsretten.« — Det er også uden betydning, at kun forordninger og ikke direktiver skal bekendtgøres i De Europæiske Fællesskabers Tidende. Denne indvending blev, hvad angår beslutninger, som er rettet til medlemsstaterne, allerede fremført i retssagerne 9, 20 og 23/70. I mit forslag til afgørelse anførte jeg dengang, at bekendtgørelsen ikke uden at være udtrykkeligt foreskrevet er en forudsætning for den juridiske gyldighed, at den derimod først og fremmest har et beskyttende formål, og at den pågældende retsakt ikke, når der ikke er sket bekendtgørelse, kan gøres gældende imod en heraf berørt person. Jeg understregede også, at det forholder sig direkte modsat i tilfælde, hvor private påberåber sig en sådan retsakt til forsvar for deres rettigheder for heraf at udlede fordele. Når der i dommene 9, 20 og 23/70 ikke blev taget hensyn til indvendingen om pligten til at bekendtgøre de retsakter, som disse sager angik (og den altså blev anset for uden betydning), må det samme utvivlsomt gøre sig gældende for direktiver i denne sag. Det er altså afgørende, at den i direktivet angivne forpligtelse blev bindende ved meddelelsen til den pågældende medlemsstat, mens bekendtgørelsen i Tidende — som i øvrigt også her faktisk fulgte (i JO L 12/8 af 16. 1. 1968) — har sekundær betydning. Den omstændighed, at direktivet, der alene angår Italien, kun er bindende i den italienske version, er endelig også uden betydning. Selv om forordninger og dokumenter med almen gyldighed på de fire officielle sprog er lige bindende i medfør af forordningen af 15. april 1958 om den ordning, der skal gælde for Det europæiske økonomiske Fællesskab på det sproglige område, er dette dog uden betydning, eftersom der er tale om en retsakt, der udelukkende er rettet til en medlemsstat. Her er det en tilstrækkelig begrundelse for retsaktens bindende karakter, at den netop er meddelt på den pågældende medlemsstats sprog. Herudover kan jeg også pege på, at de, som er beskæftiget på den pågældende stats territorium, trods alt bliver fortrolige med love og bestemmelser på landets sprog, og at det allerede derfor ikke er nødvendigt at lade den umiddelbare anvendelse af fællesskabsretlige direktiver være afhængig af, at disse forefindes i 4 forskellige sproglige versioner med samme gyldighed.

Da det desuden fremgår af retspraksis, at ikke alene normer og retsakter, der foreskriver forpligtelser til at undlade at handle, men også retsakter, som påbyder at handle, kan gælde umiddelbart, må følgeligt det allerede antydede resultat stå fast, nemlig at det må anerkendes, at EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 sammen med Kommissionens direktiv 68/31 har direkte virkning.

4. Som følge af det ovenfor anførte må det spørgsmål, som er stillet af præsidenten for Tribunale di Brescia, besvares således:

EØF-traktatens artikel 13, stk. 2 er efter udstedelsen af direktiv nr. 68/31 af 22. december 1967 blevet umiddelbart gældende i den italienske stats nationale retsorden, således at der fra den 1. juli 1968 er stiftet individuelle rettigheder for private, som de nationale retsinstanser skal beskytte.