

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
GIUSEPPE TESAURO

fremSAT den 28. juni 1994 *

*Hr. præsident,
De herrer dommere,*

1. Domstolen skal på ny beskæftige sig med den såkaldte særtold, der var genstand for Legros-sagen, sag C-163/90, som blev afgjort af Domstolen ved dom af 16. juli 1992¹. Som bekendt er der tale om en afgift, der opkræves i de franske oversøiske departementer, og som pålægges varer indført til disse områder uafhængigt af, hvor de kommer fra, eller om de eventuelt har oprindelse i en anden medlemsstat i Fællesskabet, et tredjeland eller endog en fransk region. I Legros-sagen antog Domstolen, at særtolden er en afgift med tilsvarende virkning som told; i tilknytning hertil fandt Domstolen det irrelevant, at afgiften opkræves på samme vis af varer hidrørende fra andre dele af fransk område.

Herved må det tillige erindres, for det første, at i Legros-sagen var genstanden for den verserende hovedsag opkrævningen af den omtvistede afgift af varer fra andre medlemsstater (samt fra et tredjeland med en frihan-

delsaftale med Fællesskabet), således at varerne altså var »indført« i ordets sande betydning. For det andet blev dommens tidsmæssige virkninger begrænset på den måde, at alene ansøgere, der allerede havde anlagt sag for at tilbagesøge erlagt afgift, kunne påberåbe sig, at afgiften var blevet opkrævet i strid med traktaten.

2. Den 22. december 1989, dvs. før der blev afsagt dom i Legros-sagen, men efter begivenhedsforløbet i denne sag, vedtog Rådet beslutning 89/688/EØF² — med hjemmel i traktatens artikel 227, stk. 2, og artikel 235 — som i artikel 1 ud fra den betragtning, dels at særtolden spillede en rolle for de oversøiske departementers økonomiske og sociale udvikling, dels tillige at det ville være nødvendigt med en reform af ordningens regler, for at de oversøiske departementer fuldt ud kunne blive integreret i den proces, der skal føre til virkeliggørelsen af det indre marked³, pålagde de franske myndigheder pligt til at ændre særtoldordningen, således at afgiften anvendes uden forskel på varer, der indføres, og varer, der fremstilles i disse områder. Fristen herfor blev fastsat til den 31. december 1992.

* Originalsprog: italiensk.
1 — Sml. I, s. 4625.

2 — Om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer (EFT L 399, s. 46).

3 — Jf. herved tredje og femte betragtning til den omtvistede beslutning.

Beslutningens artikel 2 åbnede desuden mulighed for helt eller delvis at fritage lokale varer for afgiften, afhængigt af de økonomiske behov; fritagelse kunne dog kun indrømmes for en periode på op til ti år, regnet fra ikrafttrædelsen af den nye ordning. Endelig hedder det i beslutningens artikel 4: »I afventning af gennemførelsen af reformen af særtoldordningen efter de i artikel 1 fastlagte principper bemyndiges Den Franske Republik til indtil senest den 31. december 1992 at opretholde den nuværende særtoldordning ...«

Det er netop denne bestemmelse, som parterne strider om her i sagen, og som jeg skal beskæftige mig med i dag⁴.

3. De præjudicielle spørgsmål, som i dag foreligger for Domstolen, er fremsendt af Tribunal d'instance de Saint-Denis (île de la Réunion) og af Cour d'appel de Paris; spørgsmålene udgør i det mindste ud fra ét aspekt den logiske fortsættelse af Legros-sagen; de frembyder også et særligt aspekt af en ikke ringe betydning. I de sager, der verserer for retten i Saint-Denis (som er sagerne

C-407/93—C-411/93), har sagsøgeren krævet tilbagebetaling af samtlige beløb, de betalte i tiden fra juli til december 1992 ved indførsel til regionen af varer såvel fra medlemsstater i Fællesskabet som fra tredjelande og andre regioner i Frankrig. Det vil erindres, at betalingen af den omtvistede afgift i sag C-409/93 *alene* angik fransk øl.

Idet retten følgelig tager hensyn til præjudikatsvirkningen af dommen i Legros-sagen, herunder navnlig til, at det ikke deraf kan udledes, at forbuddet mod at opkræve særtold også går videre til afgifter opkrævet i den franske hjemmemarkedshandel, ønsker den følgende afklaret:

- a) Skal EØF-traktatens artikel 9 ff., for så vidt som bestemmelserne støttes på princippet om Fællesskabets toldområde, fortolkes således, at de er til hinder for, at en medlemsstat proportionalt med varers toldværdi opkræver en afgift ved indførsel af varer fra andre regioner i samme stat, alene fordi varerne indføres til en region i staten?
- b) Er artikel 4 i beslutning 89/688/EØF, hvorefter Den Franske Republik bemyndiges til, det være sig blot midlertidigt, at opretholde særtoldordningen indtil den 31. december 1992, gyldig?

⁴ — Selv om generaladvokat Jacobs i sit forslag til afgørelse i Legros-sagen opfordrede Domstolen til også at udtale sig om gyldigheden af 1989-beslutningen, for så vidt som den tillod en midlertidig opretholdelse af den da gældende ordning, fulgte Domstolen ikke opfordringen i dommen, henset til, at sagens omstændigheder — som jeg allerede har fremhævet — tidsmæssigt lå før beslutningen, og til, at der desuden var helt utvivlsomt, at beslutningen ikke kunne have tilbagevirkende gyldighed.

På trods af, at genstanden for hovedsagen i sag C-363/93 *alene* er opkrævningen fra 1974 af varer (mel) med oprindelse i Frankrig og indført til Martinique, har Cour d'appel de Paris fundet, at Domstolen kun skulle forelægges spørgsmål om gyldigheden af Rådets beslutning af 22. december 1989. Den forelæggende ret gav således sagsøgeren medhold i den sag, der var blevet aflagt før domsafsigelsen i Legros-sagen vedrørende den del, som angik afgiftens anvendelse før vedtagelsen af Rådets omtvistede beslutning; rettens opfattelse var her, at beskrivelsen af nævnte afgift, således som den fremgik af Domstolens dom — altså at det var forbudt at opretholde en afgift med tilsvarende virkning som told, jf. traktatens artikel 9 ff. — også tog sigte på den franske hjemmemarkedshandel.

4. Endelig er det hensigtsmæssigt indledningsvis at henlede opmærksomheden på, at der, hvad angår retssagerne i Réunion, også opstod det spørgsmål, om det var traktatstridigt at anvende den omtvistede afgift på indførsler fra tredjelande. Retten — der i øvrigt fandt det åbenbart, at artikel 9 og 13 ikke finder anvendelse på sådanne importvarer, medmindre de er i fri omsætning, eller medmindre der foreligger særlige handelsaftaler mellem de pågældende tredjelande og Fællesskabet, hvilket ikke var påvist i den konkrete sag — fandt, at det ikke var nødvendigt at forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende dette punkt. Jeg skal hertil nøjes med at bemærke — og på baggrund af, at der ikke er forelagt Domstolen noget mere specifikt spørgsmål — at, såfremt man tilkender særtolden karakter af en afgift

med tilsvarende virkning som told, kan problemet om afgiftens forenelighed med traktatens bestemmelser vedrørende toldunionen opstå i det omfang, hvori afgiften anvendes på indførsel fra tredjelande. Domstolen har jo ved flere lejligheder påpeget, at artikel 18-29 og artikel 13 i traktaten forbyder medlemsstaterne at ændre størrelsen af den afgift, som er fastsat i den fælles toldtarif, ved herudover at opkræve indenlandsk told eller afgift⁵.

Gyldigheden af artikel 4 i beslutning 89/688

5. Vedrørende gyldigheden af artikel 4 i beslutning 89/688 kan jeg tiltræde forslaget til afgørelse fra generaladvokat Jacobs i Legros-sagen: Jeg finder ikke, at de argumenter, der er fremsat i nærværende sag, kan ændre denne opfattelse.

6. Herved har Rådet i første række gjort gældende, at særtolden efter vedtagelsen af

5 — Jf. herved dom af 13.12.1973 (forenede sager 37/73 og 38/73, Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, Sml. s. 1609); se i samme retning dommene af 16.3.1983 (sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, præmis 16-19, og forenede sager 267/81-269/81, SPI og SAMI, Sml. s. 801, præmis 26 og 27).

den omtvistede beslutning fremover må bedømmes som en fiskal foranstaltning af fællesskabskarakter og ikke længere som en økonomisk byrde, ensidigt pålagt af en medlemsstat: Den omfattes derfor ikke af traktatens artikel 9 ff. Hvad angår hjemmelen for Fællesskabets kompetence til at vedtage den omtvistede retsakt skal jeg fremhæve, at artikel 227, stk. 2, tredje afsnit, tildeler Fællesskabet den opgave at drage omsorg for, at den økonomiske og sociale udvikling af de oversøiske departementer muliggøres; men eftersom den omtalte aktion var nødvendig for at nå dette formål, uden at traktaten imidlertid indeholdt de nødvendige beføjelser hertil, var det helt legitimt at benytte artikel 235, hvis anvendelsesbetingelser var opfyldt i sagen.

artikel 227, når ved at anvende en anden hjemmel, og det er netop artikel 235.

Derfor nærer Kommissionen slet ingen tvivl om, at den vedtagne foranstaltning var nødvendig, for hvis det efter indholdet af artikel 92, stk. 3, er muligt at anse det foreneligt med fællesmarkedet at vedtage »støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanligt lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse« — hvad der utvivlsomt er tilfældet i de oversøiske departementer — er der ingen grund til at udelukke, at ønsket om at virkeliggøre et sådant formål tillader, at der undtagesvis og midlertidigt fastsættes fravigelser fra de gældende regler for frie varebevægelser.

Den franske og den spanske regering samt Kommissionen har i øvrigt påberåbt sig dette argument for at hævde, at beslutning 89/688 er gyldig. For på ny at slå fast, at den af Kommissionen forfægtede opfattelse var korrekt, har især Kommissionen lagt vægt på, at der i artikel 227, stk. 2, tredje afsnit, henvises til procedurerne i artikel 226, som vedrørende overgangsperioden fastsatte en anvendelig beskyttelsesklausul i tilfælde af, at der skulle opstå alvorlige vanskeligheder, der vil kunne ramme en økonomisk sektor eller en bestemt egn, idet der gives medlemsstaterne tilladelse til at fastsætte afvigelse fra traktatens bestemmelser, for så vidt og så længe det er bydende nødvendigt. Da det ikke længere er muligt at anvende artikel 226, og da artikel 227 — ifølge Kommissionens opfattelse — endnu er anvendelig, skal det formål, der søges opnået ved denne bestemmelse, følgelig, ud fra samme logik som i

7. Jeg mener dog ikke, at det er muligt at tiltræde de ovennævnte argumenter — der i det mindste delvis er en gentagelse af de opfattelser, som allerede blev gjort gældende i Legros-sagen. Hvad angår den hævdede »EF-liggørelse« af særtolden er det tilstrækkeligt at bemærke, at den blotte omstændighed, at en national ordning erstattes af en EF-ordning, som her i sagen alene — det bør fremhæves på ny — har til formål at tillade opretholdelse af en national foranstaltning, som i en af Domstolen afsagt dom er kendt traktatstridig, hverken i sig selv eller automatisk er tilstrækkelig til at lovliggøre den pågældende foranstaltning. Med hensyn til reglerne om frie varebevægelser, som efter Legros-dommen omfatter forbuddet mod særtolden, havde Domstolen lejlighed til flere gange, og med særlig henvisning til artikel 30-36, at præcisere, at selv om det er rig-

tigt, at disse bestemmelser »først og fremmest er rettet mod medlemsstaternes ensidige foranstaltninger, er også fællesskabsinstitutionerne forpligtet til at respektere de frie varebevægelser inden for Fællesskabet, som er et af fællesmarkedets grundlæggende principper«⁶.

8. Kommissionens henvisning til de formål, der skal søges opnået af institutionerne i Fællesskabet via artikel 227, stk. 2, i forhold til formålene efter artikel 235, kan heller ikke benyttes til at begrunde, at beslutning 89/688 er gyldig. Argumentet tager — som generaladvokat Jacobs med rette bemærkede i forslaget til afgørelse i Legros-sagen — ikke hensyn til den grundlæggende sondring, der opstilles i artikel 227, stk. 2, og som blev bekræftet af Domstolen i Hansen-sagen⁷, mellem de forskrifter, der anføres i denne artikels stk. 1 — herunder forskrifterne om frie varebevægelser — som skulle anvendes umiddelbart fra traktatens ikrafttræden, og de øvrige, hvis anvendelse på de oversøiske departementer skulle ske gradvis, hvorved der skulle benyttes enhver mulighed for i så henseende at vedtage regler tilpasset de særlige krav, som de pågældende dele af fransk område frembyder. Efter min opfattelse vil en anden løsning føre til en fordrejning ikke blot af betydningen og rækkevidden af artikel 227, men også af betydningen og rækkevidden af artikel 235 og af den særlige procedure, som denne artikel indfører, og som gør det muligt at udfylde Fællesskabets kompetence.

9. Hvis man virkelig ville antage, at det under benyttelse af artikel 235 er muligt at fravige enhver bestemmelse i traktaten for at opnå formålet med at udvikle de franske oversøiske departementer, ville slutresultatet blive, at sondringen ifølge artikel 227, stk. 2, mellem de forskellige typer regler i traktaten ville miste enhver betydning. Da man i forbindelse med valget mellem to muligheder for at fortolke en bestemt forskrift må vælge den fortolkning, som sikrer reglen en generelt retsfastsættende virkning, bliver det åbenbart, at et sådant resultat er uacceptabelt.

I øvrigt er den præcise angivelse i artikel 227, stk. 2, af de afsnit og artikler i traktaten, som straks skulle anvendes, også i de franske oversøiske departementer, på linje med den rolle, som spilles af de pågældende artikler i opbygningen af det system, man ville skabe. Hvad især angår forbuddene ifølge artikel 9 ff. fik Domstolen allerede i dommen af 14. december 1962 i sagen Kommissionen mod Luxembourg og Belgien⁸ lejlighed til at fremhæve, at forbuddenes klarhed og bestemthed samt betydningen af hjemmelen og hele traktatens logik — navnlig deres forbindelse med princippet om frie varebevægelser — sætter deres grundlæggende funktion i relief, »hvorfor mulige undtagelsesbestemmelser — som i øvrigt må undergives en snæver fortolkning — må være udformet klart«. Domstolen har i sin senere praksis adskillige gange bekræftet det

6 — Jf. eksempelvis dom af 29.2.1984, sag 37/83, Rewe-Zentrale, Sml. s. 1229, præmis 18.

7 — Jf. dom af 10.10.1978, sag 148/77, Sml. s. 1787.

8 — Forenede sager 2/62 og 3/62, Sml. 1954-1964, s. 339, org. ref.: Rec. s. 815, 826 og 827.

omtalte princip, hvorved den ofte har anvendt samme formulering⁹.

En anden passage i den ovennævnte dom fra 1962 er betegnende — og endnu klarere, hvis det skulle være nødvendigt — hvori det udtales, at det ved bedømmelsen af, om en afgift har tilsvarende virkning som told og dermed er i strid med artikel 9, er tilstrækkeligt at undersøge, om den hindrer de frie varebevægelser og »ikke er en følge af en fællesskabsprocedure, men af en ensidig beslutning«: Som jeg allerede har udtalt, tillægger artikel 227, stk. 2, ikke blot ikke fællesskabsinstitutionerne beføjelse til at fravige artikel 9, men artiklen udelukker udtrykkeligt en sådan beføjelse¹⁰.

10. Jeg finder det på dette stadium af min gennemgang nyttigt også at minde om

9 — Jf. herved dommene af 1.7.1969, sag 24/68, Kommissionen mod Italien, Sml. 1969, s. 47, org. ref.: Rec. s. 193, præmis 4 og 10, og ovennævnte dom i sagen Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders (præmis 7 og 8 samt præmis 11 og 12). Jf. tillige dom af 19.6.1973, sag 77/72, Capolongo, Sml. s. 611, præmis 10 og 11, af 5.2.1976, sag 87/75, Bresciani, Sml. s. 129, præmis 7 og 9, af 20.4.1978, forenede sager 80/77 og 81/77, Commissionnaires réunis et les fils de Henri Ramel, Sml. s. 927, præmis 24, 25 og 26, af 7.5.1987, sag 193/85, Coopération Co-Frutta, Sml. s. 2085, præmis 27, samt af 2.2.1988, sag 61/86, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. s. 431, præmis 9.

10 — I teorien er der enighed om det umulige i at anvende artikel 227, stk. 2, for at begrænse anvendelsen i de oversøiske departementer af de forskrifter, som angives i stk. 1 i nævnte artikel, eller for i disse regioner eller i de sektorer, som er opregnet dér, at indføre en særlig, altså afvigende ordning: jf. tillige med henblik på andre bibliografiske henvisninger Dewost »Artikel 227« i *Le droit de la Communauté économique européenne* (Commentaire Megret), bind 15, Bruxelles, 1987, s. 474 ff.

Domstolens dom i sagen Les Commissionnaires Réunis et Les Fils de Henri Ramel¹¹. I denne sag skulle Domstolen udtale sig om gyldigheden af en artikel i en forordning vedrørende den fælles markedsordning for vin. I den pågældende artikel blev der givet de producerende medlemsstater tilladelse til efter overgangsperiodens udløb og så længe hele den fornødne administration, der kræves i forvaltningen af vinmarkedet, ikke fungerer, at indføre og opkræve afgifter med tilsvarende virkning som told i samhandelen med bordvin inden for Fællesskabet, såfremt dette måtte vise sig nødvendigt for at undgå forstyrrelser på det omhandlede marked.

Domstolen udtalte først, at traktatens artikel 38, stk. 2, inddrager landbrugsprodukter under de bestemmelser, der skal danne grundlag for oprettelsen af et fælles marked, og at det desuden ikke var muligt af artikel 39-46 at udlede en regel, som enten udtrykkeligt eller forudsætningsvis, *men ganske uvetydigt*, tager sigte på eller tillader indførelse af sådanne afgifter; og så måtte Domstolen nå til det resultat, at den pågældende bestemmelse var ugyldig. Domstolen tilføjede tillige følgende: »Det fremgår af disse bestemmelser som helhed og af deres indbyrdes forbindelse, at de udstrakte beføjelser, som er tillagt fællesskabsinstitutionerne med henblik på gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik, såvel inden for landbrugssektoren som sådan som inden for de enkelte landbrugsområder, i hvert fald efter overgangsperiodens udløb skal udøves ud fra synspunktet markedets enhed og under udelukkelse af enhver foranstaltning, der modvirker

11 — Der er tale om den ovennævnte dom Les Commissionnaires Réunis et Les Fils de Henri Ramel, jf. note 9.

ophævelsen af told og kvantitative restriktioner eller afgifter eller foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne«¹².

11. Denne konstatering giver også svar på den indsigelse fra Kommissionen, som går ud på, at den kan fortolke henvisningen til artikel 226, formuleret i artikel 227, stk. 2, tredje afsnit, således, at den endog efter overgangsperioden og i betragtning af, at henvisningen afskærer fra at anvende proceduren i denne artikel, giver mulighed for at dispensere fra EØF-traktatens regler — fra samtlige regler, herunder dem, som ifølge denne artikel gælder straks — såfremt dispensation anses for nødvendig for de oversøiske departementers økonomiske og sociale udvikling, idet man blot anvender en anden hjemmel, som konkret findes i artikel 235.

I virkeligheden var formålet med artikel 226 at gøre det muligt i den periode, som umiddelbart fulgte efter traktatens ikrafttræden, at indrømme fravigelser fra reglerne i traktaten med henblik på, at de forskellige medlemslandes økonomier gradvis kunne tilpasse sig den nye virkelighed i tilfælde af alvorlige vanskeligheder hidrørende fra åbningen af markederne, hvilket navnlig var vigtigt for de oversøiske departementer under hensyn til deres særlige forhold. Denne artikels funktion ophørte imidlertid med udløbet af overgangsperioden, og det kan derfor ikke

hævdes, at den endnu finder anvendelse på en mere eller mindre indirekte eller begrænset måde, så meget mere som traktaten jo på bestemte områder har indført flere andre beskyttelsesklausuler for en ubegrænset varighed (det bemærkes, at det område, jeg beskæftiger mig med her, ikke er relevant). Jeg mener ikke, at denne funktion for tiden udfyldes af artikel 235.

12. Som allerede nævnt fører den modsatte antagelse til at fordreje betydningen af den omtvistede artikel. Artikel 235's funktion er jo at indføre en formel procedure — som på samme tid er mere smidig end den, der gælder for en revision af traktaterne — hvilken procedure i lyset af udviklingen i integrationen og i evolutionen af det samlede system skal supplere de beføjelser, der udtrykkeligt er tillagt fællesskabsinstitutionerne via nye kompetencer og beføjelser, for så vidt som disse er nødvendige for at opnå de i traktaten fastsatte mål.

Selv om man i lyset af den konkrete anvendelse, der har fundet sted heraf, utvivlsomt kan hævde, at der har dannet sig en egentlig »forfatningsmæssig sædvane«, som i ganske særlig grad benytter artikel 235 i den forstand, at denne artikel, for at nå de mål, der er angivet i traktatens artikel 2, giver hjemmel for at fastsætte enhver foranstaltning, som direkte og funktionelt er forbundet med

¹² — Præmis 35.

områder, der fra begyndelsen er indgået i, eller som ved senere integration er blevet omfattet af Fællesskabets virkeområde, må det imidlertid ikke desto mindre påpeges, at der er grænser for denne praksis, grænser, som det ikke synes muligt at overskride¹³. Det er ubestrideligt, at man ved brugen af den pågældende artikel faktisk endog har ændret den væsentlige rækkevidde af visse traktatbestemmelser; imidlertid må overholdelsen af de »materielle grundsætninger i Fællesskabets forfatning« under alle omstændigheder udgøre den grænse, som det ikke er muligt at overskride, når man vil anvende artikel 235. Princippet om frie varebevægelser, som meget betegnende reguleres i den del af traktaten, som omhandler Fællesskabets grundlag, indgår helt sikkert i disse grundsætninger.

Derudover må det bemærkes, at selv om en af betingelserne for at anvende artikel 235 er, at »en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål inden for fællesmarkedets rammer«, forekommer det mig, at anvendelsen af artikel 235 i denne sag nu snarere tager sigte på at omgå et forbud. Rigtigt fortolket forbyder artikel 227, stk. 2, jo, når alt kommer til alt, at der efter udløbet af overgangsperioden dispenseres fra princippet om, at reglerne om de frie varebevægelser finder anvendelse i de oversøiske departementer. Men som også generaladvokat Jacobs har udtalt i Legros-sagen, kan man ikke fortolke artikel 235 således, at den skal kunne tillade, hvad det i artikel 227, stk. 2, har været hensigten at forbyde.

13. Endelig finder jeg det irrelevant af Kommissionen at henvise til traktatens regler om statsstøtte, navnlig til artikel 92, stk. 3, ifølge hvilken man uanset det generelle forbud ifølge samme artikels stk. 1 kan erklære det foreneligt med fællesmarkedet at yde »støtte til fremme af den økonomiske udvikling i områder, hvor levestandarden er usædvanligt lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse«. Dette argument er det tilstrækkeligt at besvare¹⁴ med, at selv om Rådet ifølge artikel 92, stk. 3, litra d), og artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, samt artikel 94 råder over særlige beføjelser vedrørende gennemførelsen af traktatens bestemmelser om støtte, havde det ved vedtagelsen af beslutning 89/688 overhovedet ikke til hensigt at handle inden for rammerne af traktatens statsstøttebestemmelser. Den mulige anvendelse af de ovennævnte forskrifter i den konkrete sag kan således ikke have nogen indflydelse på gyldigheden af den omhandlede beslutning. I øvrigt må anvendelsen af reglerne og procedurerne for statsstøtte aldrig føre til et resultat, der er i strid med traktatens øvrige bestemmelser¹⁵.

Tværtimod er det jo netop sådan, at henvisningen til reglerne om statsstøtte skal vise, at traktaten, ligesom den afledte ret i øvrigt, frembyder forskellige instrumenter, der kan anvendes for at opnå det formål, som er angivet i artikel 227, stk. 2, tredje afsnit,

13 — Jf. herved Tizzano »Les compétences de la Communauté« i *Trente ans de droit communautaire*, s. 45 ff.

14 — som generaladvokat Jacobs gjorde i Legros-sagen, i hvilken det var Rådet, der havde påberåbt sig den nævnte artikel.

15 — Jf. dom af 21.5.1980, sag 73/79, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1533, præmis 11.

nemlig at muliggøre de oversøiske departementers økonomiske og sociale udvikling, uden at det er nødvendigt at røre ved Fællesskabets grundpiller.

Det er følgelig ikke udelukket, at Domstolen senere vil få lejlighed til at tage stilling til dette problem.

Karakteren af den særtold, der opkræves af varer fra andre franske regioner

14. Ret beset synes resultatet altså at blive, at man ved den omtvistede beslutning har villet føre ind ad vinduet, hvad man lod gå ud ad døren, dvs. for enhver pris at opretholde en traktatstridig foranstaltning, som en dom fra Domstolen har fastslået som sådan¹⁶. Dette forsøg har i første række fundet konkret udtryk i beslutningens artikel 4 — som er genstanden for analysen her — som gav tilladelse til at opretholde den eksisterende ordning midlertidigt; men for en umiddelbar betragtning har forsøget også fundet udtryk i beslutningen som helhed. Samtidig med at beslutningen pålægger de franske myndigheder at ændre særtoldordningen med henblik på at omforme den til en intern afgift, giver den jo tilladelse til endog at fritage lokale varer for en periode, der kan vare i hele ti år. Hermed lykkes det rent faktisk at opretholde den foregående ordning, men altid under et andet navn, således som det synes at blive bekræftet af den nationale lov, der er blevet vedtaget for at gennemføre beslutningen¹⁷. En sådan ordning synes imidlertid for en umiddelbar betragtning uforenelig med traktatens artikel 95, da den indfører en forskelsbehandling mellem varer med oprindelse i de oversøiske departementer og lignende varer indført fra andre medlemsstater.

15. Det andet præjudicielle spørgsmål til Domstolen går ud på, om traktatens artikel 9 skal fortolkes således, at den afskærer en medlemsstat fra at opkræve en afgift med egenskaber som særtoldens, endog i den situation, hvor afgiften pålægges varer, der ikke kommer fra en anden medlemsstat, men alene pålægges som følge af, at de indføres til en bestemt region i samme stat.

16. Sagsøgerne i hovedsagen, den franske regering og Kommissionen vil besvare spørgsmålet bekræftende, hvorved de påberåber sig en række argumenter, som imidlertid ikke forekommer mig at være afgørende.

Det gøres for det første gældende, at traktatens artikler om toldunionen hviler på princippet om enhedskarakteren af Fællesskabets toldområde, hvilket princip faktisk ville blive

¹⁶ — Det er herved betegnende, at det er Kommissionen, der i Legros-sagen gjorde gældende, at den omtvistede foranstaltning var traktatstridig.

¹⁷ — Det drejer sig om lov nr. 92-676 af 17.7.1992 (JORF af 19.7.1992, s. 9697).

ødelagt, såfremt man tillod medlemsstaterne at gennemføre en form for intern beskyttelse til fordel for visse lokale markeder.

Det er også blevet gjort gældende, at det i det konkrete tilfælde ikke var nyttigt at henvise til Domstolens praksis, hvorefter traktatens bestemmelser ikke er anvendelige på rent interne forhold i en medlemsstat, eftersom særtolden uden forskel skal pålægges såvel varer fra andre regioner i Frankrig som varer indført fra andre af Fællesskabets medlemsstater eller tillige fra tredjelande. Både under den skriftlige forhandling og under retsmødet citeredes forskellige passager fra Domstolens domme — nogle fra Legros-dommen, andre fra dommen i sagen *Ligur Carni m.fl.*¹⁸ — som angiveligt allerede havde løst det problem, jeg skal behandle her, i den forstand, at forbuddet i artikel 9 også finder anvendelse i handelen på hjemmemarkedet. Hvad især Legros-dommen angår hævdedes det — samtidig med at man anerkendte, at Domstolen ikke specifikt havde udtalt sig om foreneligheden med traktaten af en afgift opkrævet på hjemmemarkedet — at særtolden må bedømmes som en afgift med tilsvarende virkning, således som det var tilfældet i Legros-sagen, da den blev pålagt indførsel fra andre medlemsstater i Fællesskabet, hvilket endog gjaldt, når den udelukkende, således som det især er tilfældet i de to sager, som jeg tager stilling til i dag, finder anvendelse på hjemmemarkedshandelen.

17. Endelig blev det bl.a. af Kommissionen hævdet, at såfremt en medlemsstat kunne opretholde toldhindringer mellem de forskellige dele af sit område og for sine varer, ville det medføre betydelige praktiske problemer som følge af, at man under alle omstændigheder måtte undgå, at en vare indført fra en anden medlemsstat udsættes for indirekte beskatning; dette måtte ikke blot gælde en simpel »transit« via en anden region i Frankrig af en vare fra en medlemsstat, hvis bestemmelsessted er et af de oversøiske departementer, men også i den situation, hvor en vare er indført til Frankrig og først derpå sendes videre til et oversøisk departement.

18. Som allerede nævnt finder jeg ingen af disse argumenter overbevisende, hverken i lyset af de relevante traktatartikler eller i lyset af den fortolkning, som Domstolen stedse har givet af dem.

Artikel 9 knæsetter et »forbud mod told ved indførsel fra og ved udførsel til andre medlemsstater såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning«; artikel 12 forbyder medlemsstaterne at indføre ny told; artikel 13 stillede krav om, at indførselstold, som var i kraft mellem medlemsstaterne, skulle afskaffes gradvis i løbet af overgangsperioden. Blot man læser disse bestemmelser, kommer det klart frem, at en afgift gribes af anvendelsesområdet for de nævnte bestem-

18 — Dom af 15.12.1993, forenede sager C-277/91, C-318/91 og C-319/91, *Ligur Carni m.fl.*, Sml. I, s. 6621.

melser, når den pålægges en vare i forbindelse med eller som følge af, at den passerer grænsen mellem to medlemsstater. De pågældende bestemmelser er i øvrigt optaget i det afsnit i traktaten, som angår de frie varebevægelser, og deres sigte er den fuldstændige liberalisering af handelen mellem Fællesskabets medlemsstater med samme begrundelse som for forbuddet mod kvantitative indførsels- og udførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, jf. herved artikel 30 ff.

stat til en region inden for den første medlemsstats territorium, må anses for en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold, selv om afgiften også opkræves ved indførsel af varer til denne region fra et andet område i samme medlemsstat« (min fremhævelse) efterlader ingen tvivl. Jeg anser det for helt evident, at en sådan udtalelse ikke har nogen indflydelse på bedømmelsen af den pågældende afgift, når den anvendes på indenlandske varer; den forklarer kun, at en sådan anvendelse ikke udelukker, at en afgift pålagt indførte varer kan betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told, uanset at den også pålignes indenlandske varer.

Det er følgelig med henblik på anvendelsen af de nævnte bestemmelser essentielt, at der foreligger en situation med to stater. Såfremt der således ikke er passage af nogen grænse, således som det er tilfældet i den situation, at en vare, der har oprindelse i en stat, indføres i en anden region i samme stat, er forholdet ikke fællesskabsretligt relevant, hvilket ligeledes er tilfældet med enhver anden situation, i hvilken samtlige elementer har rod i en enkelt medlemsstat. Denne grundsætning finder bekræftelse i Domstolens faste praksis.

Denne antagelse bekræftes i øvrigt i præmis 16 i den citerede dom, i hvilken det efter en omtale af en udtalelse i en tidligere dom fra Domstolen — altså at forbuddet mod enhver told på varer, der omsættes mellem medlemsstaterne, er begrundet for så vidt som afgifterne hindrer varernes frie bevægelighed — præciseres, at »en afgift, der opkræves ved en regional grænse som følge af indførsel af varer til en region i en medlemsstat ... må anses for en mindst lige så alvorlig hindring for de frie varebevægelser som en afgift, der opkræves ved statsgrænsen som følge af indførsel af varer til en medlemsstats territorium som sådant« (min fremhævelse). Det er følgelig med henblik på spørgsmålet om foreneligheden med traktatens artikel 9 ff. ligegyldigt, om en afgift opkræves af indførte varer, når de kommer ind på territoriet fra en region uden ydre grænser i den pågældende medlemsstat, i se-

19. Jeg finder ikke — i modsætning til hvad der er blevet gjort gældende her i sagen — at man kan hente argumenter i Legros-dommen til støtte for den modsatte opfattelse. Præmis 18 i denne dom — der gentages i domskonklusionens punkt 1 — hvorefter en afgift med de samme karakteristika som særtoldens, der »opkræves af en medlemsstat ved indførsel af varer fra en anden medlems-

det for at blive opkrævet ved passagen af grænsen. Der må imidlertid altid helt klart være tale om goder, der omsættes mellem medlemsstaterne. Det er f.eks. ligegyldigt, om skotsk whisky kommer over den franske grænse ved Calais (fordi den er blevet transporteret ad søvejen) eller i Lyon (fordi den er ankommet pr. luftfragt): Der er i begge tilfælde i forhold til det, som interesserer mig her, tale om passage af en medlemsstats grænse.

dom, er alene en konsekvens af den særlige mekanisme, der er blevet tilvejebragt via de nationale regler, som havde indført foranstaltningen, og som gjorde det umuligt at anvende den differentieret alt efter varernes oprindelse; eller tillige den mulige uanvendelighed af praktiske gennemførelsesforanstaltninger, som endte med at blive en anden foranstaltning med tilsvarende virkning som følge af den kontrol, som de nødvendiggjorde.

20. Domstolen har ofte anvendt det princip, som jeg lige har mindet om, for at fortolke artikel 30. Ved adskillige lejligheder har den udtalt, f.eks. for ganske nylig i dommen i sagen *Ligur Carni m.fl.*¹⁹, at en statslig foranstaltning ikke kan undgå betegnelsen diskriminerende eller protektionistisk foranstaltning som forudsat i reglerne om frie varebevægelser, alene fordi foranstaltningen har et begrænset territorialt anvendelsesområde, og at den pålægges både varer fra andre dele af nationalt område og varer indført fra andre medlemsstater. Jeg mener ikke, der kan være tvivl om, at konstateringen af, at den nationale foranstaltning er retsstridig i de tilfælde, som jeg her har gennemgået, kun vedrører anvendelsen af den omtvistede foranstaltning på *indførte varer* og ikke på egentlige hjemmemarkedsvarer, der sælges internt i landet. Den mulighed, at den pågældende foranstaltning tillige ikke kan finde anvendelse på hjemmemarkedsprodukter, der har kunnet udledes af Domstolens

21. Det er følgelig klokkeklart — og det er det godt at huske — at det i de ovennævnte sager drejede sig om at afgøre spørgsmålet, om en økonomisk byrde eller en national foranstaltning, der skulle anvendes på en vare *indført fra en anden medlemsstat*, kunne undgå at blive fanget henholdsvis af definitionen af told eller afgift med tilsvarende virkning som forudsat i artikel 9 ff., eller af definitionen af en kvantitativ restriktion eller foranstaltning med tilsvarende virkning som forudsat i traktatens artikel 30 på grund af, at de også skulle gælde indenlandske varer. Det er helt berettiget, at svaret blev benægtende.

Det spørgsmål, der optager mig i dag, nemlig om private kan påberåbe sig artikel 9 ff. for at undgå at betale en afgift, der ikke er pålagt ved indførsel af en vare, men ved en indenlandsk vares ankomst til en anden del af selvsamme stats område, er forskelligt herfra. Spørgsmålet her er, om private kan påberåbe sig fællesskabsretten — og jeg skal gentage

19 — Dommen er nævnt ovenfor (jf. præmis 37 og 38). Jf. i øvrigt dom af 20.3.1990, sag C-21/88, *Du Pont de Nemours Italiana*, Sml. I, s. 889, præmis 12 og 13, af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior* og *Publivia*, Sml. I, s. 4151, præmis 24, og af 10.12.1991, sag C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova*, Sml. I, s. 5889, præmis 21.

eksemplet fra før — for at få underkendt en afgift på whisky, når den pålægges ved passagen, ikke fra Skotland til Lyon, men fra Skotland til London, eller en afgift på San Daniele-skinken, når den passerer, ikke fra Friuli til Stuttgart, men fra Friuli til Sardinien. Dette problem blev der ikke taget stilling til hverken i Legros-dommen eller i dommen i sagen Ligur Carni m.fl.; at mene det, ville være ensbetydende med et optisk bedrag samt at give afkald på den præcise bedømmelse, der er påkrævet her i sagen.

22. Domstolen har anlagt en fast praksis, som på den ene side antager, at traktatens regler ikke finder anvendelse på rent interne forhold, og som på den anden side udelukker, at det forhold, at en intern retsregel kendes uforenelig med traktaten, nødvendigvis må indebære, at det er umuligt at anvende den pågældende bestemmelse også på indenlandske varer.

Først vil jeg nævne Waterkeyn-dommen²⁰. Domstolen skulle fastlægge betydningen af en tidligere dom, i hvilken den havde kendt franske regler om reklame for alkoholholdige drikkevarer uanvendelige i forhold til artikel 30²¹, og den fastslog, at den pågældende dom »alene [omfatter] behandlingen af produkter, der indføres fra de øvrige medlems-

stater ...«, og at »det traktatbrud ... ikke angår de regler, der finder anvendelse på indenlandske produkter«²². Det var grunden til, at Domstolen forkastede tesen om den »almindelige virkning«, hvorefter det skulle følge af den første dom, at den franske ordning for reklame for alkoholholdige drikkevarer var blevet underkendt i sin helhed, og hvorefter der altså ikke lovligt havde kunnet sondres efter produkternes oprindelse ved at anvende en mindre gunstig ordning for de indenlandske produkter.

23. I Cagnet-dommen²³ spurgte den forelæggende ret, om en medlemsstat lovligt efter traktatens regler kunne indføre et dobbelt prissystem i handel med bøger, som forpligtede til at sælge bøger til en bestemt pris, dog således at der var adgang til en beskedent rabat for bøger udgivet og solgt i den pågældende stat, som tillige ikke i forbindelse med salget havde overskredet nogen grænse inden for Fællesskabet; der var desuden fri prisdannelse, især for bøger udgivet i denne stat og genindført fra en anden medlemsstat. Domstolen præciserede, at »EØF-traktatens artikel 30 ikke er til hinder for, at der gælder forskellige vilkår som omhandlet. Denne bestemmelse har således til formål at fjerne hindringer fra import af varer, idet bestemmelsen derimod ikke tilsigter, at

22 — Jf. præmis 8-12 i dommen af 14.12.1982, se note 20.

23 — Dom af 23.10.1986, sag 355/85, Sml. s. 3231, præmis 10. Se i samme retning også dom af 15.12.1982, sag 286/81, Oosthoek's Uitgeversmaatschappij, Sml. s. 4575, præmis 9, af 13.11.1986, forenede sager 80/85 og 159/85, Nederlandse Bakkerij Stichting m.fl., Sml. s. 3359, præmis 18, 19 og 20, af 18.2.1986, sag 98/86, Mathot, Sml. s. 809, præmis 7, 8 og 9, og af 4.2.1988, sag 255/86, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 693, præmis 5 og 6.

20 — Dom af 14.12.1982, forenede sager 314/81, 315/81 og 316/81 samt 83/82, Sml. s. 4337.

21 — Dom af 10.7.1980, sag 152/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2299.

indenlandsk fremstillede varer i alle tilfælde skal være underlagt de samme vilkår som importerede eller ... En ordning, hvorefter der gælder forskellige vilkår for forskellige varer, men som ikke opstiller hindringer for importen eller afsætningen af importerede eller reimporterede varer, er ikke omfattet af forbuddet i artikel 30«.

24. Endelig har to andre domme ganske særlig betydning. I Smanor-sagen²⁴ var spørgsmålet, om artikel 30 og 34 er til hinder for, at en medlemsstat anvender nationale retsforskrifter, som indeholder et forbud mod at sælge dybfrosne yoghurter under betegnelsen »dybfrosset yoghurt«, eftersom betegnelsen yoghurt kun må anvendes for friske varer. Domstolen antog, at de pågældende forskrifter var i strid med traktaten, men *kun såfremt de fandt anvendelse på varer indført fra en anden medlemsstat*, hvor de lovligt fremstilles og sælges under dette navn; herved lod Domstolen utvetydigt forstå, at intet var til hinder for, at den pågældende bestemmelse kunne anvendes på indenlandske varer.

Den anden dom er dommen i sagen Drei Glocken m.fl.²⁵, i hvilken Domstolen fandt det uforeneligt med traktatens artikel 30 og 36, såfremt et forbud mod salg af pasta-

produkter, fremstillet af blød hvede eller af en blanding af blød og hård hvede, udvides til at omfatte indførte varer. Præmis 25 er her særlig betegnende, hvor følgende præciseres i svaret på en indsigelse fra den italienske regerings side, som, for at forsvare den nationale lov om pastaprodukter, havde gjort gældende, at den var nødvendig for at garantere afsætningen af hård hvede: »Hertil bemærkes først, at det spørgsmål, der er omtvistet, er den omstændighed, at loven om pastaprodukter også omfatter indførte produkter, og at *det ikke ifølge fællesskabsretten kan kræves, at lovgiver ændrer loven, for så vidt angår italienske producenter af pastaprodukter*« (min fremhævelse).

25. Analysen af disse domme bliver til en bekræftelse — som det allerede med rette er blevet fremhævet af Rådet og den spanske regering — af den mere almindelige grundsætning om, at rent interne forhold ikke gribes af de bestemmelser i fællesskabsretten, som pålægger medlemsstaterne visse forbud i deres indbyrdes forhold; denne konstatering bekræftes af retspraksis vedrørende den frie bevægelighed for personer samt af retspraksis vedrørende den frie etableringsret eller den frie udveksling af tjenesteydelser²⁶.

26. Endelig skal jeg som svar på en indsigelse fra Kommissionens side om, at opret-

24 — Dom af 14.7.1988, sag 298/87, Sml. s. 4489, præmis 8-25.

25 — Dom af 14.7.1988, sag 407/85, Sml. s. 4233, præmis 23, 24 og 25.

26 — Jeg skal herved nøjes med at nævne de nyligt afsagte domme af 28.1.1992, forenede sager C-330/90 og C-331/90, López Brea og Hidalgo Palacios, Sml. I, s. 323, præmis 7, 8 og 9, og sag C-332/90, Steen, Sml. I, s. 341, præmis 8-12, samt dom af 19.3.1992, sag C-60/90, Batista Morais, Sml. I, s. 2085, præmis 7, 8 og 9.

holdelsen af særtolden alene for indenlandske varer vil skabe problemer, som det vil være vanskeligt at løse — der tænkes her på fremgangsmåder, der skal fastsættes for at kunne fastslå varernes oprindelse og følgelig afgiftspåligningen — bemærke, at vanskeligheder eller komplikationer kan indtræde, men at det ikke desto mindre forholder sig således, at det retlige spørgsmål, om forbudet mod told eller afgifter med tilsvarende virkning også finder anvendelse på den fransk-franske samhandel, ikke for så vidt skal løses på én måde i stedet for på en anden måde. Løsningen af retlige problemer kan ikke i den grad afhænge af tilstedeværelsen af praktiske problemer. Jeg finder desuden, at det ikke skulle være så vanskeligt at foretage en sådan form for kontrol (og måske kan EF-praksis afgive nyttige eksempler i så henseende). Hvis der imidlertid på grund af pågældende kontrol opstår hindringer for omsætningen af varer fra andre medlemsstater, må der under alle omstændigheder foretages en undersøgelse af hindringerne i lyset af traktatens artikel 30 ff., og resultatet må blive, at der foreligger foranstaltninger, ikke afgifter med tilsvarende virkning. Det vil således påhvile den nationale ret at anvende de pågældende bestemmelser og i tvivlstilfælde anmode Domstolen om at fortolke dem.

27. Min konklusion må, med en sammenfatning af de foreslåede løsninger, blive følgende: Når en vare, *der har oprindelse i en medlemsstat*, passerer fra én region til en anden *i samme medlemsstat*, er den grundlæggende og absolut nødvendige betingelse for at anvende traktatens artikel 9 ff.

ikke til stede. Denne betingelse er, at varen passerer grænsen mellem to medlemsstater²⁷. I den foreliggende sag må det gælde, at de oversøiske departementer, uanset om de er øer (Réunion, Martinique, Guadeloupe) eller ej (Guyane), kun har »grænser«, når varen kommer fra en anden medlemsstat; de har ikke »grænser«, når varen kommer fra og har oprindelse i en anden region i Frankrig. Følgelig finder forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning ikke anvendelse i det andet tilfælde. At tro noget andet ville — og det må jeg gentage — være det samme som at blive offer for et optisk bedrag.

28. Jeg skal imidlertid erkende, at løsningen af dette problem, således som løsningen af traktaten og Domstolens praksis kræver det, faktisk kan forekomme en smule paradoksal. Selv den strengeste jurist må jo faktisk beskæftige sig med det paradoks, der består i, at der findes et enhedsmarked, hvor hindringer for samhandelen mellem Portugal og Danmark er forbudt, mens hindringer for samhandelen mellem Napoli og Capri ikke spiller nogen rolle.

Hverken traktaten eller Domstolens praksis kan dog opløse et sådant paradoks; det kan

27 — Jf. herved i en herfra forskellig sag, som imidlertid er præget af samme tankegang, mit forslag til afgørelse af 26.4.1994 i sag C-130/93, Lamaire (dom af 7.7.1994, Sml. I, s. 3215, 3217) — i sagen drejer spørgsmålene sig om en afgift på udførte belgiske varer. Henset til, at traktatens artikel 9 og 12 alene vil forbyde afgifter med tilsvarende virkning som told opkrævet i samhandelen mellem *medlemsstater*, strider en sådan afgift efter min opfattelse ikke mod de nævnte bestemmelser, såfremt den anvendes på varer, der udføres til tredjelande.

alene den økonomiske logik, som selv den mindst kyndige lovgiver ikke står uforstående over for, således som det i øvrigt bekræftes af den usædvanlige karakter af de foreliggende sager. Fra det øjeblik, en afgift på indførte varer ophæves med den begrundelse, at den er ulovlig, kan jeg da slet ikke forestille mig den lovgiver, som opretholder afgiften på sine indenlandske varer. Følgelig findes løsningen i sagen selv og ikke i en alt for nonchalant læsning af en fundamental og meget klar regel i traktaten, sådan som læsningen er foreslået, uden at have støtte i argumenter fremsat af Kommissionen; jeg vil under ingen omstændigheder kunne tilslutte mig en sådan læsemåde.

hvad angår toldunionen og frie varebevægelser, men også vedrørende tjenesteydelser og i almindelighed personers bevægelighed.

Det er heller ikke den løsning, jeg vil foreslå Domstolen. I øvrigt er alternativet til at komme uden om. Det skal kun lige nævnes, at en national ret altid i lyset af sit eget retssystem kan foretage en bedømmelse af, om den behandling, som bliver indenlandske virksomheder og producenter til del, faktisk er diskriminerende, og, om og hvorledes forskelsbehandlingen kan og/eller skal fjernes²⁸.

Selve tanken om enhedskarakteren af toldområdet, som under retsforhandlingerne adskillige gange er blevet nævnt, kommer til udtryk med en meget sigende formulering, som ikke kan udsondres fra reglerne om toldunionen, således som de fremgår af traktaten. Det skulle vist ikke være nødvendigt at minde om, at disse regler tager sigte på at fjerne hindringerne for samhandelen mellem medlemsstaterne (i artikel 12 nævnes indførsel og udførsel), men ikke tillige at fjerne hindringerne for samhandelen mellem regioner eller kommuner internt i samme medlemsstat.

Dommens tidsmæssige virkning

29. Den franske regering anmoder endelig om, selv om Domstolen skulle kende beslutningen 89/688 ugyldig, at dommens retsvirkninger begrænses tidsmæssigt. Jeg skal her minde om, at en underkendelse af en fællesskabsretsakt som ugyldig under en præjudiciel sag i princippet har en tilbagevirkende gyldighed svarende til den, som tilkommer en eventuel dom om annullation af den samme retsakt²⁹.

En anden tænkelig løsning ville derfor være at antage, at artikel 12 forudsætter ophævelse af interregionale og interkommunale afgifter. Men hermed ville man undergrave en mere end ti år gammel uanfægtet retspraksis vedrørende de rent interne forhold, ikke blot

28 — Jf. herved dommen af 16.6.1994, sag C-132/93, Steen, Sml. I, s. 2715, præmis 8-11.

29 — Jf. den for nylig afsagte dom af 26.4.1994, sag C-128/92, Roquette Frères, Sml. I, s. 1445.

I øvrigt forekommer det mig ikke, at de principper, der er udarbejdet i retspraksis på området for en tidsmæssig begrænsning af retsvirkningerne af en ugyldighedserklæring vedrørende en fællesskabsretsakt, der har fundet sted præjudicielt — hvilke principper desuden især angår forordninger — efter deres indhold kan begrunde en sådan anmodning. Det kan således vanskeligt hævdes, at man i den konkrete sag kan påberåbe sig grunde i forbindelse med den ensartede anvendelse af fællesskabsretten i hele Fællesskabet eller tvingende retssikkerhedshensyn for at begrænse retsvirkningerne af Domstolens dom³⁰. Det kan tværtimod hævdes, at analysen i Legros-dommen, der resulterede i en underkendelse i forhold til EØF-traktatens bestemmelser af den særtold, som anvendtes på indførsel fra andre medlemsstater, burde have sået en helt berettiget tvivl vedrørende lovligheden af at opretholde ordningen, uanset dens midlertidige karakter, på grundlag af en fællesskabsretsakt.

forhold til fællesskabsretten, hvilket EF-institutionerne i øvrigt havde bidraget til, især ved udstedelsen af beslutning 89/688, ligesom der bestod en konkret risiko for en tilbagevirkende ødelæggelse af den finansieringsordning, som gjaldt for de oversøiske departementers lokalforvaltninger, henset til det betydelige antal retsforhold, der var stiftet i god tro på grundlag af regler, som var blevet anset for gyldigt at være i kraft. Følgelig udelukkede Domstolen — med undtagelse for personer, der havde indledt retssag eller taget tilsvarende retsskridt — at traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som told ville kunne påberåbes til støtte for krav om tilbagebetaling af særtold betalt i tiden før domsafsigelsen.

30. Når det er sagt, må der tages hensyn til, at Domstolen netop ved denne lejlighed fandt, at der forelå alle de omstændigheder, som undtagelsesvis tillader at begrænse retsvirkningerne af en fortolkende dom. Navnlig udtaltes det, at der havde bestået en objektiv usikkerhed om afgiftens lovlighed i

31. I betragtning af, at artikel 4 i beslutning 89/688 alene tillader opretholdelse af den eksisterende indenlandske særtoldordning, og at retsvirkningerne af Legros-dommen, som kendte ordningen uforenelig med traktatens bestemmelser, af de ovenfor anførte grunde bliver begrænset til at have gyldighed fra domsafsigelsen, finder jeg det ikke konsekvent at antage, at retsvirkningerne af en eventuel afgørelse om ugyldighed af beslutning 89/688 skal have retsvirkning fra et tidligere tidspunkt.

30 — På dette punkt skal jeg ud over at henvise til dommen i Roquette Frères-sagen, som er nævnt ovenfor i note 29, tillige henvise til dommene af 15.10.1980, sag 4/79, *Providence agricole de la Champagne*, Sml. s. 2823, præmis 44, 45 og 46, sag 109/79, *Maiseries de Beauce*, Sml. s. 2883, præmis 44, 45 og 46, samt sag 145/79, *Roquette Frères*, Sml. s. 2917, præmis 51, 52 og 53. Se desuden dom af 27.2.1985, sag 112/83, *Société des produits de maïs*, Sml. s. 719, præmis 17.

32. Det bemærkes, at såfremt Domstolen tilslutter sig min konklusion vedrørende den

manglende anvendelighed af artikel 9 ff. på den fransk-franske handel, er det i lyset af de ovenfor fremlagte betragtninger helt åbenbart ikke muligt blot at besvare det af Cour d'appel de Paris forelagte spørgsmål, således som det er blevet formuleret.

Den sag, som Cour d'appel de Paris har til behandling, angår jo opkrævningen af særtolden alene af varer af fransk oprindelse, og den påstand, som kun angik gyldigheden af artikel 4 i beslutning 89/688, var berettiget af den overbevisning, at opkrævningen af

afgiften i lyset af Legros-dommen var uforenelig med traktaten også i det tilfælde.

Eftersom denne overbevisning nu i realiteten ikke har noget grundlag, skal der på baggrund af ønsket om et samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter gives et svar, der er nyttigt for Cour d'appel de Paris, når retten skal træffe afgørelse i den verserende sag, og svaret skal følgelig for rettens skyld også indeholde punktet om, at forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told ikke finder anvendelse i Frankrigs hjemmemarkedshandel.

Forslag til afgørelse

33. Jeg skal derfor foreslå, at der gives følgende besvarelse af de præjudicielle spørgsmål, som er genstanden for samtlige de sager, der foreligger for Domstolen:

- »1) Artikel 4 i Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1989 om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer er ugyldig.
- 2) Ugyldigheden af artikel 4 i Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1989 indebærer ikke, at de franske myndigheders opkrævning af en særtold i tidsrummet inden den 16. juli 1992 kan anfægtes, medmindre der inden dette tidspunkt er indledt retssag eller taget tilsvarende retsskridt med henblik på at opnå tilbagebetaling heraf.
- 3) Forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told på indførte varer finder ikke anvendelse på en afgift, som en medlemsstat opkræver ved indførslen til et område i medlemsstaten af varer hidrørende fra andre områder i staten.«