

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
F. G. JACOBS

fremsat den 20. maj 1992 *

*Hr. præsident,
De herrer dommere,*

1. I denne sag har Cour d'appel de Saint-Denis, Réunion, forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i medfør af traktatens artikel 177 vedrørende spørgsmålet om lovligheden efter fællesskabsretten af visse afgifter, der benævnes »octroi de mer« (»oversøisk afgift« eller »særtold«), der opkræves ved indførsel af varer til Réunion, et oversøisk fransk departement. I det forslag til afgørelse, som jeg fremsatte den 21. november 1991, kom jeg til det resultat, at disse afgifter var uforenelige med traktatens bestemmelser om afgifter med tilsvarende virkning som importtold og med artikel 6 i den mellem Fællesskabet og Sverige den 22. juli 1972 i Bruxelles under tegnede overenskomst, idet de opkrævedes af import af varer hidrørende fra henholdsvis andre medlemsstater end den, hvortil den pågældende region hører, eller fra Sverige.
2. Jeg fastslog ligeledes, at Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1979 om sær-toldordningen i de franske oversøiske departementer (EFT L 399, s. 46) var ugyldig, for så vidt den bemyndigede Frankrig til at opretholde den nuværende sær-toldordning indtil den 31. december 1992. I medfør af
- artikel 227, stk. 2, i EØF-traktaten er Rådet beføjet til at fastsætte visse undtagelser til fordel for de oversøiske franske departementer, men jeg fandt, at denne bestemmelse, således som den er blevet fortolket af Domstolen i dom af 10. oktober 1978 (sag 148/77, Hansen, Sml. s. 1787), var til hinder for, at Rådet fraveg traktatens bestemmelser vedrørende importtold og afgifter med tilsvarende virkning. Selv om de forhold, der ligger til grund for denne sag, stammer fra tiden før vedtagelsen af beslutning 89/688, og spørgsmålet om dens gyldighed som følge heraf ikke udtrykkeligt var blevet rejst af den forelæggende ret, fandt jeg det af hensyn til klarheden ønskeligt at fastslå, at Rådet, dersom sær-tolden var en afgift med tilsvarende virkning som told, ikke var beføjet til at tillade Frankrig at opretholde denne afgift, og at beslutning 89/688 derfor var ugyldig.
3. Ved kendelse af 22. januar 1992 har Domstolen genoptaget den mundtlige forhandling med henblik på høring af parterne vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt beslutning 89/688 var gyldig, for så vidt den tillod Frankrig indtil den 31. december 1992 at opretholde den nuværende sær-toldordning. Der blev herefter den 31. marts 1992 afholdt et nyt retsmøde, under hvilket den franske regering, Réunion, Rådet og Kommissionen var repræsenteret. Det forslag, jeg fremsætter i dag, omhandler alene de spørgsmål, der blev rejst under dette retsmøde.

* Originalsprog: engelsk.

Domstolens kompetence

4. Det første spørgsmål, jeg skal behandle, er, om Domstolen er kompetent til at tage stilling til gyldigheden af beslutning 89/688 i denne sag. Rådet kom ikke ind på dette spørgsmål, idet det overlod besvarelsen heraf til Domstolen, men den franske regering og Kommissionen har gjort gældende, at Domstolen ikke kunne tage stilling til spørgsmålet, fordi de i sagen omhandlede forhold som nævnt forelå på et tidspunkt før vedtagelsen af beslutningen, og fordi den forelæggende ret ikke har stillet spørgsmål vedrørende beslutningens gyldighed.

5. Jeg må naturligvis bekræfte, at den forelæggende ret ikke for Domstolen har indbragt noget spørgsmål, der udtrykkeligt angår beslutning 89/688. På den anden side har Domstolen aldrig i en præjudiciel forelæggelsessag følt sig bundet til alene at tage stilling til de bestemmelser, der særligt blev påberåbt af den forelæggende ret. Tværtimod har den med rette fastslået, at den kan være foranlediget til at tage stilling til alle bestemmelser i fællesskabsretten i forbindelse med de problemer, som de forelæggende retter står over for (jf. f.eks. dom af 12.12.1990, sag C-241/89, SARPP, Sml. I, s. 4695, præmis 8).

6. I denne sag har Kommissionen bestridt gyldigheden af beslutning 89/688 og antaget, at hvis dens opfattelse, hvorefter særtolden var en afgift med tilsvarende virkning som told, var rigtig, kunne en sådan afgift ikke lovliggøres ved en beslutning vedtaget af Rådet i medfør af traktatens artikel 227, stk. 2. Selv om beslutning 89/688 blev vedtaget på grundlag af et forslag fra Kommissionen selv, har denne forklaret, at forslaget hvi-

lede på politiske overvejelser. Kommissionen har med rette undladt at forsvare henførelsen af særtolden til andre bestemmelser, der, selv om de var juridisk tvivlsomme, måske overfladisk betragtet kunne have dannet grundlag for vedtagelsen af beslutningen.

7. De i sagen omhandlede forhold viser nødvendigheden af at undgå en for snæver opfattelse af de beføjelser, der er tillagt Domstolen ved artikel 177. Selv om beslutningen ikke anses for at have tilbagevirkende kraft, kan der dog være nogen tvivl om dens tidsmæssige virkninger. Der synes ikke at bestå nogen principiel grund til den betragtning, at den tidligere ulovlige særtold først er blevet lovlig fra en bestemt dato. Yderligere forekommer det paradoksalt først at anse særtolden for lovlig efter vedtagelsen af en beslutning, der havde til formål at ændre den, således som det ville være tilfældet, dersom der ikke blev tillagt beslutningen tilbagevirkende kraft. Men der er et punkt, der er endnu vigtigere, fordi det viser, at spørgsmålet om gyldigheden af beslutningen er relevant for den sag, der skal afgøres af den nationale ret: Dersom beslutningen er gyldig, indebærer vedtagelsen af den nemlig efter min opfattelse nødvendigvis, at særtolden aldrig har kunnet betragtes som en told eller en afgift med tilsvarende virkning. Som følge heraf er spørgsmålet om beslutningens gyldighed uløseligt forbundet med den sag, der verserer for den forelæggende ret.

8. Ud fra dette synspunkt er det således klart, at Domstolen er kompetent til at tage stilling til beslutningens gyldighed, og efter min opfattelse er det højest ønskeligt, at den gør dette. Hvis der ikke tages stilling til gyldigheden af beslutningen under omstændigheder, hvor ugyldigheden af denne uundgåeligt fremgår af andre afsnit af dommen, vil dette skabe stor retsikkerhed. Yderligere

vil de samme spørgsmål sandsynligvis tillige dukke op for de perioder, hvor beslutning 89/688 anses for at have været gældende. Hvis Domstolen ikke tager stilling til beslutningens gyldighed under sådanne omstændigheder, vil såvel retssikkerheden som en procesbesparende sagsbehandling bringes i fare. Argumentet for en afgørelse af spørgsmålet melder sig med fornyet styrke, nu hvor dette punkt er blevet udtømmende behandlet.

Gyldigheden af beslutning 89/688

9. Jeg skal derfor tage stilling til, om parterne i det andet retsmøde har anført bestemte grunde, der kan føre til, at jeg reviderer min opfattelse, hvorefter beslutning 89/688 er ugyldig. Denne beslutning er blevet forsvaret på grundlag af to anbringender, som ikke tidligere havde været påberåbt.

10. Rådet, der ikke tidligere havde ytret sig hverken skriftligt eller mundtligt, har gjort gældende, at hele opmærksomheden indtil i dag har været rettet mod opkrævningen af særtolden af varer, der indføres til Réunion. Efter Rådets opfattelse er det centrale spørgsmål imidlertid lovligheden af undtagelsesbestemmelsen vedrørende særtolden til fordel for de lokale produkter. Ifølge Rådet er denne undtagelse en form for statsstøtte i medfør af traktatens artikel 92, der måske var ulovlig før beslutning 89/688, men som er blevet lovliggjort ved denne vedtagelse.

11. Jeg kan ikke godtage dette argument. For det første finder jeg, at den sondring, Rådet tillægger betydning, er uden relevans. De spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vedrører lovligheden af visse afgifter, der opkræves ved indførsel af varer til Réunion. Af de i mit tidligere forslag anførte grunde, finder jeg, at disse afgifter har tilsvarende virkning som importtold, og at Rådet ikke er beføjet til at fastsætte undtagelser fra reglerne om sådanne afgifter til fordel for de oversøiske franske departementer. Selv om anvendelsen af provenuet af særtolden kan betragtes som en form for støtte i medfør af artikel 92, eller selv om fritagelsen af lokale produkter fra særtolden kan betragtes som en sådan, er dette uden betydning for spørgsmålet om, hvorvidt særtolden i sig selv må sidestilles med en afgift med tilsvarende virkning som told (jf. dom af 11.5.1992, forenede sager C-78/90 — C-83/90, *Compagnie Commerciale de l'Ouest m.fl.*, Sml. I, s. 1847, præmis 32).

12. Under alle omstændigheder indgår traktatens bestemmelser om statsstøtte i konkurrencereglerne. Disse regler nævnes i artikel 227, stk. 2, første afsnit, blandt de bestemmelser, som Rådet ikke er beføjet til at fravige i medfør af artikel 227, stk. 2, andet afsnit. Det er rigtigt, at Rådet har visse beføjelser for så vidt angår anvendelsen af traktatens bestemmelser om støtte, jf. artikel 92, stk. 3, litra d), artikel 93, stk. 2, tredje afsnit, og artikel 94. Det fremgår imidlertid aldeles klart af både ordlyden af disse bestemmelser og af præambelen til selve beslutning 89/688, at Rådet ved vedtagelsen af denne beslutning ikke handlede og ikke havde til hensigt at handle med hjemmel i traktatens regler om

statsstøtte. En eventuel anvendelse af disse regler under de i denne sag foreliggende omstændigheder er som følge heraf irrelevant for gyldigheden af beslutning 89/688.

13. Den franske regering har søgt at godtgøre gyldigheden af beslutning 89/688 ved at anføre, at den havde hjemmel ikke blot i traktatens artikel 227, stk. 2, men tillige i artikel 235. Efter min opfattelse må dette argument ligeledes forkastes, fordi det ville undergrave den grundlæggende sontring, der findes i selve artikel 227, stk. 2, og som er fastslået ved dommen i Hansen-sagen, mel-

lem reglerne i første afsnit i denne bestemmelse og reglerne i andet afsnit. Dersom Rådet under alle omstændigheder i medfør af artikel 235 kan fastsætte undtagelser fra traktatens bestemmelser med henblik på at fremme den økonomiske og sociale udvikling i de oversøiske franske departementer, ville dette indebære en fordrejning af både opbygningen og ordlyden af artikel 227, stk. 2. Henvisningen i præamblen til beslutningen til artikel 235, som ikke fandtes i Kommissionens forslag, kan derfor kun forklares ved det synspunkt, at traktatens artikel 227, stk. 2, andet afsnit, ikke gav fornøden hjemmel til vedtagelse af beslutningen. Artikel 235 kan ikke fortolkes således, at den giver Rådet beføjelse til at fravige traktatens bestemmelser, når dette er forbudt ifølge selve artikel 227, stk. 2.

Forslag til afgørelse

14. Jeg er derfor fortsat af den opfattelse, at sådanne afgifter som særtolden skal anses for afgifter med tilsvarende virkning som told, og at beslutning 89/688 er ugyldig, for så vidt den har til formål at tillade opretholdelse af den nuværende særtoldordning. Jeg finder, at Domstolen i dette tilfælde er beføjet til at tage stilling til spørgsmålet om denne beslutnings gyldighed, og at det af hensyn til retssikkerheden er ønskeligt, at den gør det. Som følge heraf er jeg af den opfattelse, at de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, bør besvares i overensstemmelse med mit forslag til afgørelse af 21. november 1991.