

ligt, at den pågældende bestemmelse i traktaten efter selve sin karakter er egnet til at fremkalde umiddelbare virkninger for de retlige relationer mellem medlemsstaterne og deres retsundergivne.

Jf. sammendrag nr. 3, dommen i sag 26/62, Sml. 1954—64, s. 375.

2. Artikel 95, stk. 1 i EØF-traktaten har umiddelbar virkning og medfører individuelle rettigheder for borgerne, som de interne retsinstanser skal beskytte. Artikel 95 begrænser dog ikke de kompetente nationale domstoles ret til blandt de forskellige midler, som den interne retsorden hjemler, at anvende dem, der er egnede til at beskytte de individuelle rettigheder, fællesskabsretten afføder. Navnlig tilkommer det de nationale domstole, når en intern afgift kun er uforenelig med artikel 95, stk. 1 udover et vist beløb, at afgøre efter national ret, om denne ulovlighed anfægter afgiften i sin helhed eller kun i det omfang, den overstiger det nævnte beløb.

Jf. sammendrag nr. 2, dom i sagen 57/65, Recueil XII-1966, s. 294.

3. Udtrykkene »direkte eller indirekte« i EØF-traktatens artikel 95, stk. 1 skal for-

tolkes vidt. Med interne afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer, sigter bestemmelsen til samtlige afgifter, som faktisk og særligt er pålagt en indenlandsk vare i alle de led af dens fremstilling og omsætning, der ligger forud for eller samtidig med varens indførsel fra andre medlemsstater.

4. Artikel 97, stk. 1, der er anvendelig, når de stater, der opkræver omsætningsafgift som en kumulativ flerledsafgift, faktisk har benyttet den bemyndigelse, bestemmelsen indeholder, medfører ikke på fællesskabsrettens nuværende stadium individuelle rettigheder for borgerne, som de interne retsinstanser skal beskytte. Det tilkommer derfor ikke de nationale domstole at bedømme overensstemmelsen mellem de af medlemsstaterne fastsatte gennemsnitssatser og principperne i artikel 95.
5. I de stater, der har benyttet sig af muligheden efter artikel 97, skal som »gennemsnitssats« på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin, betragtes enhver sats, der af de pågældende stater er fastsat som sådan, dog med forbehold af bestemmelsens 2. pkt.

I sag 28/67

angående en i henhold til EØF-traktatens artikel 177 indgivet anmodning til Domstolen fra Bundesfinanzhof (forbundsskatteretten) om i en sag for denne ret mellem

FIRMA MOLKEREI-ZENTRALE WESTFALEN/LIPPE GMBH

og

HAUPTZOLLAMT PADERBORN (hovedtoldkontor)

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende EØF-traktatens artikler 95 og 97,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene A. M. Donner og

W. Strauß (refererende) og dommerne A. Trabucchi, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars og P. Pescatore,

generaladvokat: J. Gand

justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

Ved kendelse af 18. juli, indgået til Domstolen den 31. juli, har Bundesfinanzhof i medfør af artikel 177 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab forelagt flere præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artiklerne 95 og 97 i nævnte traktat.

Vedrørende retsvirkningerne af artikel 95, 1. pkt. (første og femte spørgsmål)

1. Første del af det første spørgsmål går ud på, om »Domstolen opretholder sin afgørelse af 16. juni 1966 i sagen 57/65, hvorefter artikel 95, stk. 1 har umiddelbar virkning og medfører individuelle rettigheder for de retsundergivne, som de nationale domstole skal beskytte«;

med den anden del af samme spørgsmål ønsker den forelæggende ret at vide, om artikel 95 »kan tillægge privat ret til for de nationale domstole, uanset at loven endnu ikke er ændret, at kræve sig stillet, som om medlemsstaten havde opfyldt den forpligtelse, som nævnte artikel pålægger den på det lovgivningsmæssige område . . .«, »med andre ord«, om »artikel 95, stk. 3 også på de interne afgifters område gør indgreb i den lovgivningsmæssige suverænitet.

A — Mod den fortolkning, Domstolen har givet ved sin dom, anfører Bundesfinanzhof først, at denne savner enhver støtte i den pågældende bestemmelse.

Rigtigheden af dette argument må undersøges i lyset såvel af artikel 95's ordlyd som af EØF-traktatens ånd og karakter;

målet for EØF-traktaten, at oprette et fællesmarked, hvis funktion direkte berører de retsundergivne i Fællesskabet, indebærer, at denne traktat udgør mere end en aftale, som blot skaber gensidige forpligtelser mellem de kontraherende stater;

Fællesskabet udgør en ny retsorden, til hvis fordel staterne, omend inden for begrænsede områder, har indskrænket deres suveræne rettigheder, og hvis retssubjekter ikke blot er medlemsstaterne men også disses statsborgere;

uafhængigt af medlemsstaternes lovgivning pålægger fællesskabsretten derfor ikke blot private forpligtelser men indebærer også rettigheder for dem, som indgår i deres juridiske formue;

disse rettigheder opstår ikke blot, når de udtrykkeligt er indrømmet i traktaten, men også når traktaten pålægger private såvel som medlemsstater og Fællesskabets institutioner entydige forpligtelser;

i denne forbindelse er det nødvendigt og tilstrækkeligt, at den pågældende bestemmelse i traktaten efter selve sin karakter er egnet til at fremkalde umiddelbare virkninger for de retlige relationer mellem medlemsstaterne og deres retsundergivne;

artikel 95, stk. 1 indeholder et forbud mod diskrimination, som indebærer en klar og ubetinget forpligtelse;

denne forpligtelse er ikke undergivet betingelser og ej heller, i henseende til gennemførelse eller virkninger, gjort afhængig af, at institutioner i Fællesskabet eller i medlemsstaterne udsteder retsakter i så henseende;

forbudet gælder altså fuldt ud, er retligt fuldkomment og er som følge heraf egnet til at fremkalde umiddelbare virkninger for de retlige relationer mellem medlemsstaterne og deres borgere;

det forhold, at medlemstaterne ved artikel 95, stk. 1 er gjort til subjekter for forpligtelsen til ikke-forskelsbehandling, medfører ikke, at borgerne ikke umiddelbart kan drage fordel heraf.

B — Bundesfinanzhof gør gældende, at denne fortolkning fører til, at private indrømmes rettigheder, der er mere omfattende end dem, som tilkommer selve Fællesskabet;

denne fortolkning tvinger ifølge Bundesfinanzhof de nationale retter til at anerkende samme retsstilling for de pågældende, som hvis medlemsstaten allerede havde opfyldt de forpligtelser, artikel 95 pålægger den, medens Fællesskabet kun kan kræve de pågældende forpligtelser opfyldt.

Indsigelser mod den fortolkning af artikel 95, som fremgår af dommen i sagen 57/65, kan ikke støttes på en jævnførelse af de rettigheder, bestemmelsen indrømmer private med de beføjelser, der er tildelt fællesskabsinstitutionerne;

i alle tilfælde, hvor en fællesskabsretlig bestemmelse tillægger private rettigheder, kan disse rettigheder, uden at de i traktaten hjemlede retsmidler foregribes, beskyttes ved søgsmål for de kompetente nationale domstole;

sådanne søgsmål adskiller sig fra udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt Fællesskabets myndigheder inden for traktatens rammer, navnlig i artiklerne 95 og 97 sammenholdt med artiklerne 155 og 169;

søgsmål fra private går nemlig ud på at beskytte individuelle rettigheder i konkrete tilfælde, medens fællesskabsmyndighedernes indgriben tager sigte på den almindelige og ensartede iagttagelse af fællesskabsreglerne;

de garantier, der ifølge ordningen i traktaten er tillagt private til beskyttelse af deres individuelle rettigheder, adskiller sig således, for så vidt angår indhold, formål og virkninger, fra de beføjelser, der er indrømmet fællesskabsinstitutionerne med henblik på at sikre staternes overholdelse af deres forpligtelser, og kan ikke sammenstilles med disse.

C — Mod den fortolkning, der følger af dommen i sagen 57/65, gør Bundesfinanzhof gældende, at den har givet anledning til et stort antal søgsmål for de i skatte- og afgiftssager kompetente tyske domstole.

En sådan indsigtelse kan ikke i sig selv anfægte fortolkningens rigtighed;

en stor del af de nævnte søgsmål synes i øvrigt — som det vil fremgå under besvarelsen af det andet spørgsmål — at bero på den fejlagtige opfattelse, at artikel 97 uvægerligt afføder samme virkning som artikel 95.

D — Bundesfinanzhof gør endvidere gældende, at de i skatte- og afgiftssager kompetente domstole ikke efter tysk lovgivning har hjemmel til på det pågældende område at træffe afgørelser, hvis virkninger strækker sig ud over det konkrete tilfælde;

det skulle således ikke være »en lovlig opgave for de i skatte- og afgiftssager kompetente tyske domstole at erstatte undladte lovgivningsakter på skatteområder med tusinder af enkeltafgørelser«;

da endvidere beregningen af summen af interne afgifter på en indenlandsk vare i vidt omfang henhører til faktum, ville førsteinstansretterne således kunne afsige modstridende domme i ensartede sager, uden at Bundesfinanzhof, der er højeste instans, ville være i stand til at harmonisere retspraksis;

under en ordning med kumulativ flerledsafgift skulle det være vanskeligt at foretage »en konkret sammenligning af byrderne«, hvorfor de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i medfør af artiklerne 95 og 97, kun skulle opfyldes ved lovgivningsforanstaltninger;

endelig skulle de nationale retters anvendelse af artikel 95 kunne føre til uoverensstemmelse mellem de domme, der afsiges af de nævnte retter, og dem, der afsiges af Domstolen i medfør af traktatens artikler 169 og følgende.

Denne argumentation, der bygger på reglerne i den interne ret, kan på ingen måde fortrænge de retsregler, traktaten opstiller;

det følger af traktatens grundlæggende principper samt af de heri opstillede mål, at disse bestemmelser, for så vidt de efter deres karakter egner sig hertil, indgår i den interne retsorden, uden at nogen national foranstaltning er nødvendig;

den retlige karakter af en fællesskabsbestemmelse, der er umiddelbart anvendelig, kan ikke anfægtes af, at forholdene i en medlemsstat i visse henseender er vanskelige, og dette så meget mindre som fællesskabsbestemmelserne skal tilkendes samme gyldighed i alle medlemsstaterne;

navnlig ville det forbud, artikel 95 opstiller, miste sin virkning i henhold til traktaten, hvis bestemmelsens gyldighed blev gjort afhængig af nationale gennemførelsesforanstaltninger, der ikke er forudset i traktaten, men uden hvilke selve forbudet ville forblive virkningsløst;

de nationale domstoles brug af artikel 177, som giver Domstolen mulighed for at sikre en ensartet fortolkning af traktaten, kan lette den ensartede anvendelse af denne;

den fortolkning, der følger af dommen i sag 57/65, angår kun de afgiftssatser, som den nationale lovgiver ikke selv betragter som »gennemsnitssatser«, og med hensyn til hvilke den følgelig ikke anerkender de vanskeligheder, som fremhæves af den forelæggende ret;

endvidere begrænser artikel 95 ikke de kompetente nationale domstoles ret til blandt de forskellige midler, som den interne retsorden hjemler, at anvende dem, der er egnede til at beskytte de individuelle rettigheder, fællesskabsretten afføder;

navnlig tilkommer det de nationale domstole, når en intern afgift kun er uforenelig med artikel 95, stk. 1 udover et vist beløb, at afgøre efter national ret, om denne ulovlighed anfægter afgiften i sin helhed eller kun i det omfang, den overstiger det nævnte beløb.

Af samtlige anførte grunde er der ikke anledning til at foretage en ny fortolkning af traktatens artikel 95, stk. 1.

2. Ved det femte spørgsmål, Bundesfinanzhof stiller, anmodes Domstolen om at udtale, hvad der skal forstås ved »interne afgifter, der indirekte pålægges lignende indenlandske varer« i den i traktatens artikel 95, stk. 1 forudsatte betydning.

For så vidt spørgsmålet stilles med henblik på en eventuel anvendelse af artikel 97, er det under hensyn til den besvarelse, der må gives det andet spørgsmål, genstandsløst;

for så vidt spørgsmålet imidlertid angår den umiddelbare anvendelse alene af artikel 95, skal det bemærkes, at udtrykkene »direkte eller indirekte« under hensyn til formålet med den nævnte bestemmelse må fortolkes vidt;

artikel 95, stk. 1 sigter til samtlige afgifter, som faktisk og særligt er pålagt en indenlandsk vare i alle de led af dens fremstilling og omsætning, der ligger forud for eller samtidig med varens indførsel fra andre medlemsstater, idet det dog er forudsat, at disse afgifters vægt er desto ringere, jo fjernere de forudgående fremstillings- og omsætningsled befinder sig, og at denne vægt hurtigt bliver betydningsløs;

medlemsstaterne må derfor ved beregningen af den afgiftsbyrde, der indirekte påhviler indenlandske varer, overholde de betingelser og begrænsninger, som følger af de anførte betragtninger;

overholdelsen af disse betingelser og begrænsninger er undergivet de kompetente nationale domstoles kontrol i overensstemmelse med det overfor udtalte om virkningerne af artikel 95, stk. 1.

V e d r ø r e n d e v i r k n i n g e r n e a f a r t i k e l 9 7 (andet og fjerde spørgsmål)

Med det andet spørgsmål beder Bundesfinanzhof Domstolen om at udtale, om artikel 97 »giver enhver borger krav på at få prøvet ved de nationale domstole, under annullationssøgsmaal mod afgiftsbeslutningen i konkrete tilfælde, om den af loven fastsatte gennemsnitssats er i overensstemmelse med de i artikel 95 anførte principper«;

endvidere anmoder Bundesfinanzhof i sit fjerde spørgsmål Domstolen om at udtale, hvorvidt »artikel 97 giver borgerne ret til at lade de nationale domstole efterprøve en gennemsnitssats, selv i tilfælde hvor Kommissionen har opfyldt sin forpligtelse til at sikre traktatens overholdelse, og hvor medlemsstaten har ændret gennemsnitssatsen i overensstemmelse med Kommissionens anmodning«.

Formålet med artikel 97 er at give de stater, der opkræver omsætningsafgift som en kumulativ flerledsafgift, bemyndigelse til at fastsætte gennemsnitssatser, dog under iagttagelse af de i artikel 95 og 96 anførte principper;

selv om formålene med artiklerne 95 og 97 således synes nært forbundne og præget af den samme målsætning, må artikel 97, der fastsætter en særlig regel for det komplicerede system med kumulativ flerledsafgift, dog holdes adskilt fra artikel 95 såvel på grund af nævnte afgiftssystemets særlige karakter som på grund af de særlige bestemmelser til gennemførelse af artikel 97.

Dels indebærer denne bestemmelse, idet den giver medlemsstaterne en bemyndigelse, som de selv bestemmer, om de vil udnytte eller ej, til at fastsætte gennemsnitssatser,

at de stater, som på behørig måde har udnyttet denne mulighed, som mellemlid mellem fællesskabsreglen og dennes gennemførelse vedtager retsakter, der er udtryk for en skønsmæssig beføjelse, hvorved deres valg og følgerne heraf på fællesskabsrettens nuværende stadium unddrages enhver umiddelbar virkning af de pågældende bestemmelser i artikel 97;

dels beror fastsættelsen af varegrupperne såvel som af gennemsnitssatserne, i mangel af en fællesskabsbestemmelse om beregningen heraf, på medlemsstatens under Kommissionens kontrol udøvede frie skøn, hvormed en umiddelbar virkning af artikel 97 er udelukket.

Under disse omstændigheder kan artikel 97 ikke hjemle private sådanne individuelle rettigheder, som er nævnt i det foreliggende spørgsmål fra Bundesfinanzhof;

dette resultat bestyrkes af det andet punktum i artikel 97, hvorefter Kommissionen er forpligtet til at meddele den stat, der anvender gennemsnitssatser, som ikke er i overensstemmelse med principperne i artikel 95, »passende direktiver eller beslutninger«.

Det følger således af formålet med artikel 97, at denne artikel, i tilfælde hvor en medlemsstat, der anvender en kumulativ flerledsavgift, vælger at fastsætte gennemsnitssatser, ikke medfører individuelle rettigheder for borgerne, som de nationale domstole skal beskytte.

V e d r ø r e n d e b e g r e b e t g e n n e m s n i t s s a t s e r (tredje spørgsmål)

I sit tredje spørgsmål anmoder Bundesfinanzhof Domstolen om at udtale, »hvad der skal forstås ved gennemsnitssatser i EØF-traktatens artikel 97«, og, »under hensyn til svaret på dette spørgsmål, om den omtvistede sats for udligningsafgiften på 4 %, der er gældende for sødmælkspulver, udgør en sådan gennemsnitssats«.

I medfør af artikel 97, 1. pkt. tilkommer det medlemsstaterne at fastsætte gennemsnitssatserne, idet Kommissionen alene er beføjet til at gribe ind i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 97, 2. pkt. og eventuelt artikel 169 over for manglende iagttagelse af de i artikel 95 anførte principper, dog med forbehold af de beføjelser, som artikel 170 hjemler andre medlemsstater;

selv om det ikke under disse omstændigheder tilkommer de nationale domstole at bedømme gennemsnitssatsernes overensstemmelse med principperne i artikel 95, følger det ikke heraf, at de nævnte domstole aldrig kan være nødsaget til at afgøre, hvorvidt der foreligger en gennemsnitssats, der omfattes af artikel 97, eller en afgift, der omfattes af artikel 95.

Anvendelsen af artikel 97 forudsætter, at to betingelser er opfyldt, nemlig dels at medlemsstaten opkræver omsætningsafgiften som en kumulativ flerledsavgift, og dels at

den faktisk har udnyttet bemyndigelsen i den nævnte bestemmelse og har fastsat gennemsnitssatser ;

herefter skal som »gennemsnitssats« betragtes enhver sats, der er fastsat som sådan af de stater, der har benyttet sig af muligheden efter artikel 97, dog med forbehold af bestemmelsens andet pkt.

Den anden del af det tredje spørgsmål vedrører ikke fortolkningen af traktaten men den eventuelle anvendelse heraf på et konkret tilfælde og falder således uden for Domstolens kompetence i sager efter artikel 177.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Bundesfinanzhof ved denne rets kendelse af 18. juli 1967, for ret:

1. Artikel 95, stk. 1 har umiddelbar virkning og medfører individuelle rettigheder for borgerne, som de interne retsinstanser skal beskytte;
2. med »interne afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer«, sigter artikel 95, stk. 1 til samtlige afgifter, som faktisk og særligt er pålagt en indenlandsk vare i alle de led af dens fremstilling og omsætning, der ligger forud for eller samtidig med varens indførsel fra andre medlemsstater;
3. artikel 97, 1. pkt., der er anvendelig, når de stater, der opkræver omsætningsafgift som en kumulativ flerledsafgift faktisk har benyttet den bemyndigelse, bestemmelsen indeholder, medfører ikke individuelle rettigheder for borgerne, som de interne retsinstanser skal beskytte;
4. i de stater, der har benyttet sig af muligheden efter artikel 97 skal som »gennemsnitssats« betragtes enhver sats, der af de pågældende stater er fastsat som sådan, dog med forbehold af bestemmelsens andet pkt.

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 14. december 1962.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident