

senet af en postpakke fra en anden medlemsstat, som afkræves adressaten for opfyldelse af omsætningsafgiftsformaliteterne, hvis gebyret er en ensidigt pålagt økonomisk byrde og ikke er et vederlag for en tjenesteydelse, der faktisk er erlagt, af en størrelse, der er afpasset efter tjenesteydelsen.

Everling

Mackenzie Stuart

Galmot

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 12. januar 1983.

P. Heim

Justitssekretær

U. Everling

Formand for tredje afdeling

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT S. ROZÈS FREMSAT DEN 11. NOVEMBER 1982 ¹

Høje Domstol.

Kantongerecht (underretten) i Haag har forelagt Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 13.

I — De faktiske omstændigheder er følgende:

Professor Donner, som er bosiddende i Nederlandene, fik tilsendt bogpakker med post fra forskellige medlemsstater. Før han kunne få disse forsendelser udleveret på sin bopæl, måtte han til det nederlandske post-, telegraf- og telefonvæsen foruden omsætningsafgiften (merværdiafgiften) betale et vist beløb,

der blev opkrævet i form af »gebyr for fremlæggelse for toldvæsenet« og »kommission«.

Da Donner mente, at opkrævningen af beløbet var i strid med traktatens artikler 9 ff, som forbyder opkrævning af indførsels- og udførselstold og af alle afgifter med tilsvarende virkning i samhandelen med varer mellem medlemsstaterne, indbragte han det stiltiende afslag på at omgøre postvæsenets opkrævninger for Raad van State's afdeling for forvaltningsretssager.

Raad van State fastslog den 25. november 1980, at sagen måtte afvises,

¹ — Oversat fra fransk.

- dels fordi den var anlagt for tidligt, for så vidt den angik en opkrævning, der var fremsat efter sagens anlæg,
- dels fordi den vedrørte en civilretlig retsakt og ikke en forvaltningsakt i lovens forstand (»Wet administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikking«).

Donner anlagde derefter den 23. april 1981 sag mod den nederlandske stat (postvæsenet) ved underretten i Haag med påstand om tilbagebetaling af de beløb, som han allerede havde måttet erlægge, og som han skulle erlægge i tiden indtil domsafsigelsen for at få udleveret de bøger, som han havde købt mellem juli 1979 og februar 1981.

Efter at parterne har erklæret sig enige i formuleringen af de spørgsmål, der skulle forelægges Domstolen, har retten ved dom af 8. januar 1982 anmodet Domstolen om at afgøre, om forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning som told i artikel 13 i traktaten om oprettelse af EØF fandt anvendelse på det beløb, som det nederlandske postvæsenet opkrævede i form af »gebyr for fremlæggelse for toldvæsenet« og »kommission«.

II — Som spørgsmålet er formuleret skal Domstolen afgøre, om nogle nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten. Det påhviler følgelig Domstolen at udlede det generelle fortolkningsproblem, som ligger til grund for spørgsmålet.

Forelæggelsesdommens affattelse viser, at tvisten angår indførselsformaliteter i samhandelen inden for Fællesskabet; det

må derfor afgøres, om traktaten tillader, at medlemsstaternes postvæsener, også for at fremlægge varer for toldvæsenet, kan opkræve visse gebyrer — hvor små de end er — når varer, i dette tilfælde bøger, overskrider en grænse inden for Fællesskabet pr. post.

III — Indledningsvis skal det bemærkes, at selv om told er blevet afskaffet i samhandelen mellem medlemsstaterne, opkræver de nationale myndigheder (i praksis toldmyndighederne) stadig forskellige afgifter: merværdiafgift, forbrugsafgifter, parafiskale afgifter og andre lignende afgifter.

Nærmere bestemt fremgår forpligtelsen til at opkræve omsætningsafgift (i form af moms) af afgørelsen af 21. april 1970 angående udskiftning af medlemsstaternes finansielle bidrag med Fællesskabernes egne indtægter. Af hensyn til opkrævningen af sådanne afgifter er det altså nødvendigt at importerede varer fremlægges for toldvæsenet, for at de alt efter tilfældet kan »ekspederes til forbrug« eller undergives en anden toldprocedure. Det er stadig berettiget at foretage en kontrol, navnlig i det omfang der skal opkræves interne afgifter som omhandlet i traktatens artikel 95, og når indførslen sidestilles med den afgiftspligtige transaktion i forbindelse med momsen for indenlandske varer.

Der gælder imidlertid en undtagelse fra denne ordning for forsendelser af varer, som ved indførselen er fritaget for omsætningsafgift og punktafgifter. Medlemsstaternes repræsentanter besluttede under et råds møde den 18. december 1978, at der i sådanne tilfælde senest med virkning fra 1. juli 1979 ikke længere skulle opkræves gebyrer for at frembyde varerne for toldvæsenet (»fortoldningsgebyrer«).

Omfattet af denne undtagelse er småforsendelser *uden erhvervmæssig karakter*, som sendes *af en privatperson*, og som opfylder kriterierne i Rådets direktiv 74/651 af 19. december 1974¹ om afgiftsfritagelse ved indførsel af varer i småforsendelser uden erhvervmæssig karakter inden for Fællesskabet.

På fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin skal der derfor — i forbindelse med indførsel pr. pakkepost af bøger købt i en medlemsstat af en privatperson, der er bosat i en anden medlemsstat — udfærdiges en toldangivelse eller ske en fremlæggelse for toldvæsenet, dvs. en handling, hvorved en fysisk eller juridisk person eller dennes befuldmægtigede frembyder varen for toldvæsenet og tilkendegiver sin vilje til at undergive den en bestemt toldprocedure, i dette tilfælde varens overgang til forbrug eller til fri omsætning. Der skal i øvrigt også betales moms eller en del af momsen, alt efter om der ikke er svaret afgift af bøgerne i oprindelseslandet, eller om afgiftssatsen i bestemmelseslandet er højere end afgiftssatsen i afsendelseslandet.

Forsendelser af bøger pr. pakkepost, som indgår til Nederlandene, skal således i princippet være ledsaget af en toldangivelse og af en faktura. Hvis fakturaen ikke er vedlagt forsendelsen, kan dennes modværdi fastsættes til 20 HFL pr. kg bruttovægt, for så vidt forsendelsens vægt ikke overskrider 10 kg, og toldangivelsen ikke indeholder oplysning om en lavere værdi.

IV — 1. Postvæsenet har imidlertid ikke monopol på transport af varer af denne art. Hvis afsenderen vælger en anden transportform, foretager postvæsenet sig intet; fortoldningen sker da ved

grænsen eller på et regionaltoldkontor, almindeligvis med bistand af en toldklarerer, som naturligvis fakturerer sine udgifter.

Når postvæsenet medvirker, kan fremlæggelsen for toldvæsenet — og udfærdigelsen af toldangivelsen — foregå på to måder:

- enten foretages angivelsen af adressaten selv eller af en anden (fysisk eller juridisk) person for hans regning; i dette tilfælde opkræves der intet gebyr;
- eller også opfylder postvæsenet selv toldformaliteterne i forbindelse med fremlæggelsen for adressatens regning; i dette tilfælde opkræves der et vist beløb som fortoldningsgebyr og kommission.

Toldvæsenet har gjort det lettere at foretage angivelsen ved at placere toldkontorer i umiddelbar nærhed af postkontorerne og jernbanekontorerne. Når posttoldkontorernes distrikter ikke falder sammen med kommunegrænserne, påtager postvæsenet sig af forenklings- og rationaliseringshensyn på eget initiativ at foretage fremlæggelsen samt at opfylde de forpligtelser, som knytter sig hertil, for modtagerens regning, og det opkræver derpå de omtvistede gebyrer.

Den omstændighed, at postvæsenet i de fleste tilfælde således træder i adressatens sted, kan imidlertid ikke gøre denne medvirken obligatorisk; som allerede

1 — Ændret ved direktiv 78/1034 af 19. december 1978

sagt kan adressaten nemlig meget vel selv opfylde toldningsformaliteterne, hvis han ønsker det.

Denne mulighed for personligt (eller ved fuldmægtig) at foretage det fornødne viser, at der ikke er tale om et gebyr eller en foranstaltning, der *ensidigt* pålægges af staten, og postvæsenets, selv stiltiende, medvirken som en offentlig myndighed, er ikke tilstrækkelig til, at de afgifter, som det opkræver, når det påtager sig disse handlinger, kan sidestilles med afgifter med tilsvarende virkning i den i traktatens artikler 9 og 13 forudsatte betydning.

Hvis en privatperson ønsker selv at foretage toldangivelsen, påhviler det ham at foretage visse handlinger, som f.eks. at åbne pakken og genindpakke den, hvilket sjældent forlanges af en postfunktionær. Undersøgelsen foretages altså mere omhyggeligt, når angivelsen indleveres af adressaten eller af en anden privat befuldmægtiget, end når den indleveres af postvæsenet. Men postvæsenets medvirken kan gøre tingene lettere, »fordi toldere kan arbejde hurtigere, når de har at gøre med folk, som er eksperter i toldekspeditioner, og som de mener, de kan stole på«¹.

2. I virkeligheden gør Donner ikke gældende, at de administrative formaliteter er uforenelige med traktaten, og heller ikke, at de i sig selv har en virkning, der svarer til virkningen af en kvantitativ restriktion. Dette ville i øvrigt være i strid med Kommissionens direktiv 70/50 af 22. december 1969, som i begrundelsen indeholder en betragtning,

hvorefter »de formaliteter, hvis opfyldelse er nødvendig ved indførsel, ... i princippet ikke [har] en tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, og de omfattes derfor ikke af dette direktiv«.

Donner hævder blot, at disse formaliteter ikke angår ham som køber og forbruger, og at hvis de nationale myndigheder mener, at de alligevel må kræve dem udført, og hvis postvæsenet medvirker dertil på toldvæsenets, det vil sige den nederlandske stats vegne, kan omkostningerne ved disse formaliteter, hvis der er tale om omkostninger, ikke overvæltet på modtageren.

Andre kunder kan imidlertid have en anden opfattelse og foretrække, at de nødvendige formaliteter udføres af postvæsenet frem for af dem selv, jf. at Domstolen i Cadsky-dommen af 26. februar 1975 udtalte, at »... i visse tilfælde [er det ikke] udelukket, at en bestemt tjeneste, der faktisk ydes, kan berettige et forholdsmæssigt modstykke til denne tjeneste ...«².

3. Det beløb, der er opkrævet som gebyr for fremlæggelse for toldvæsenet, er i overensstemmelse med de satser, der er vedtaget i Verdenspostforeningen.

Verdenspostforeningen blev oprettet i Wien den 10. juli 1964. Bestemmelserne i foreningens statut blev ændret ved tillægsprotokoller i Tokyo i 1969 og i Lausanne i 1974. Unionens medlemslande fastsatte den 5. juli 1974 i en konvention og i gennemførelsesbestemmelser hertil de fælles regler for den internationale postbesørgelse og bestem-

1 — Forslag til afgørelse fra generaladvokat J.-P. Warner af 11. juli 1979, sag 159/78, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3270.

2 — Sml. 1975, s. 190, præmis 6.

melserne for brevposttjenesten; ved denne lejlighed blev der også undertegnet forskellige overenskomster, heraf en angående postpakker.

Efter kongressen i Rio de Janeiro i 1979 gælder der bl.a. følgende bestemmelser:

»Postvæsenet i afsenderlandet og i bestemmelseslandet kan i henhold til disses landes lovgivning undergive brevpostforsendelser toldkontrol og i givet fald åbne dem på embeds vegne«¹.

»For forsendelser, der undergives toldkontrol i afsenderlandet eller bestemmelseslandet, kan som et postalt gebyr opkræves det særlige gebyr, der er fastsat i artikel 24, stk. 1, litra m), enten for overgivelse til toldvæsenet og fortoldning eller alene for overgivelse til toldvæsenet«².

Ifølge sidstnævnte bestemmelse udgør dette »særlige gebyr for fremlæggelse for toldvæsenet« maksimalt 8 guldfrancs. For hver sæk af en maksimal vægt på 30 kg indeholdende tryksager adresseret til samme modtager opkræves postvæsenet i stedet for enhedsafgiften en samlet afgift på højst 10 guldfrancs.

»Postvæsenet kan hos afsenderne af, henholdsvis adressaterne for forsendelser opkræve told og alle andre eventuelle afgifter«³.

Artikel 13 i overenskomsten angående postpakker bestemmer følgende:

»postvæsenet kan opkræve følgende supplerede gebyrer:

...

b) *gebyr for fremlæggelse for toldvæsenet*; opkræves af bestemmelsesstedets postvæsen enten for overgivelse til toldvæsenet og for fortoldning eller for overgivelse til toldvæsenet alene; i mangel af særlig aftale sker opkrævingen, når pakken udleveres til adressaten...«

Gebyret udgør maksimalt 6 guldfrancs pr. pakke.

4. Det kan tænkes, at det ville være *bensigtsmæssigt* at indføre en fritagelsesordning for bøger, der *af en afgiftspligtig*, der er etableret i en medlemsstat, sendes til en privatperson i en anden medlemsstat, når der skal svares merværdiafgift af varerne i afsendelseslandet, og når deres værdi ikke overstiger et niveau, der er fastsat således, at det udelukker enhver reel risiko for konkurrencefordrejning som følge af forskellige afgiftssatser i medlemsstaterne.

Kommissionen har, hidtil uden held, foreslået Rådet, at aviser, blade, tidsskrifter, brochurer og bøger indtil en vis værdi (25 regningsenheder), som sendes fra en medlemsstat til en anden som *erhvervsmæssige* småforsendelser, skal være fritaget for moms, hvilket ville medføre, at gebyrerne til postvæsenet for fremlæggelse for toldvæsenet ville bortfalde.

Men disse afgifters bortfald hænger nøje sammen med afskaffelsen af selve momsen på forsendelser af denne type eller med en harmonisering af momssatserne.

Domstolen har allerede taget stilling til et beslægtet tilfælde i sin dom i sagen Kommissionen mod Nederlandene af

1 — Konventionens artikel 37 [O.a. denne bestemmelse og de følgende gengives her i Domstolens oversættelse]

2 — Artikel 38.

3 — Artikel 39

12. juli 1977. Den drejede sig om afgifter, der blev opkrævet i forbindelse med fytosanitær kontrol, der gennemførtes af en medlemsstat i henhold til den internationale konvention om plantebeskyttelse af 6. december 1951, som alle medlemsstaterne er deltagere i.

Domstolen udtalte:

»denne kontrol fremstår . . . ikke som en ensidig foranstaltning, der virker hæmmende for samhandelen, men *snarere* som et middel til at fremme den frie varebevægelighed . . .«¹.

»De afgifter, der opkræves i forbindelse med en sådan kontrol, kan derfor ikke

anses for afgifter med tilsvarende virkning som told, forudsat de ikke overstiger de faktiske omkostninger ved den virksomhed, for hvilken de opkræves«².

Da spørgsmålet om afgifternes størrelse ikke var forelagt Domstolen, tog den ikke stilling til denne betingelse.

Den toldangivelsesblanket, som blev vedtaget af Tokyo-kongressen i 1969 for såvel breve som for postpakker, er imidlertid et middel til at forenkle og fremskynde toldformaliteterne. I denne sag har den nationale domstol heller ikke spurgt Domstolen, om de omtvistede afgifters størrelse er »passende«.

V — Som svar på det af Kantongerecht, Haag, stillede spørgsmål foreslår jeg, at Domstolen kender for ret:

Forbudet i EØF-traktatens artikel 13 omfatter ikke de gebyrer til postvæsenet for fremlæggelse for toldvæsenet af en postpakke (bøger), der er afsendt af en afgiftspligtig i en medlemsstat og befordret til en privat adressats bopæl i en anden medlemsstat, som afkræves adressaten i forbindelse med postvæsenets betaling for hans regning af merværdiafgiften af bøgerne.

1 — Sml. 1977, s. 1364, præmis 15.

2 — Præmis 16.