

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
CARL OTTO LENZ

fremSAT den 13. december 1991 *

*Hr. præsident,
De herrer dommere,*

lig en intern afgift i henhold til traktatens artikel 95.

A — Faktiske omstændigheder

1. Ved dom af 7. maj 1987 i sag 184/85 ¹ har Domstolen fastslået, at Den Italienske Republik ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 95, stk. 2, da den har indført og opretholdt en forbrugsafgift på friske bananer med oprindelse i andre medlemsstater, herunder de franske oversøiske departementer. Ved dom af samme dato i sag 193/85 ² har Domstolen truffet følgende præjudicielle afgørelse:

»1. En afgift, som har betegnelsen forbrugsafgift, og som formelt rammer både indførte og indenlandske varer, men som reelt næsten udelukkende opkræves af indførte varer, fordi den indenlandske produktion er særdeles begrænset, er ikke en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold som omhandlet i EØF-traktatens artikel 9 og 12, såfremt den er et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af varer, uanset disses oprindelse. Den er følge-

2. EØF-traktatens artikel 95, stk. 2, er til hinder for en forbrugsafgift, som rammer visse indførte frugter, såfremt den må antages at beskytte den indenlandske frugtproduktion.

3. EØF-traktatens artikel 95 omfatter alle varer med oprindelse i medlemsstaterne, herunder varer med oprindelse i tredjelande, som er bragt i fri omsætning i medlemsstaterne.«

2. I det følgende var en række importører, der beskæftiger sig med indførsel af friske bananer til Italien, af den opfattelse, at fællesskabsretten ligeledes er til hinder for den opkrævning af forbrugsafgift på bananer, der er behandlet i de to ovennævnte sager (og som i mellemtiden er blevet afskaffet ved lov af 29.12.1990), når varerne *indføres direkte fra tredjelande*. De har derfor anmodet de tre forelæggende retter om at anordne foreløbige forholdsregler, og i første omgang har de faktisk opnået, at de indførsler, der var planlagt på daværende tidspunkt, fandt sted uden opkrævning af ovennævnte afgift. Efter at have hørt parterne på et senere procestrin har de pågældende retter imidlertid fundet det nødvendigt få afklaret de fællesskabsretlige spørgsmål forud for en endelig afgørelse vedrørende sagsøgernes påstande. De har føl-

* Originalsprog: tysk.

1 — Dom af 7.5.1987, sag 184/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2013.

2 — Dom af 7.5.1987, sag 193/85, Co-Frutta, Sml. s. 2085.

gelig udsat sagerne og forelagt Domstolen en række præjudicielle spørgsmål.

undlade at anvende loven, og har private således ikke pligt til at betale den pågældende afgift?»

3. Det første spørgsmål i alle tre sager lyder som følger:

»Er forbrugsafgiften på friske bananer, som er indført i den italienske retsorden ved lov nr. 986/64, som ændret ved lov nr. 873/82, uforenelig med fællesskabsrettens ånd og opbygning, jf. traktatens artikel 9, som bestemmer, at der skal indføres en fælles toldtarif over for tredjelande, og dens artikel 113, som omhandler iværksættelsen af den fælles handelspolitik fra medlemsstaternes side, når henses til, at afgiften — som ifølge Domstolens domme i sagerne 184/85 og 193/85 ikke længere kan anvendes på varer, der er bragt i fri omsætning i medlemsstaterne — alene kan anvendes på varer, der hidrører direkte fra tredjelande, idet der er tale om en protektionistisk foranstaltning, som ikke er truffet under overholdelse af betingelserne i EØF-traktatens artikel 115?» (I sag C-339/90 opfordres Domstolen dernæst til endvidere at tage stilling til en eventuel tilsidesættelse af EØF-traktatens artikel 95).

4. Det andet spørgsmål i sagerne C-228/90 — 234/90 og C-353/90 (som ikke er forelagt i sag C-339/90) er formuleret således:

5. Subsidiært ønskes det med det tredje spørgsmål (der svarer til det andet spørgsmål i sag C-339/90) oplyst, om det alene er lov nr. 873/82, hvorved den italienske stat forhøjede afgiften fra 70 LIT til 525 LIT, der er uforenelig med ovennævnte bestemmelser i EØF-traktaten — samt med Rådets forordning (EØF) nr. 950/68³, der trådte i kraft den 1. juli 1968 — idet en sådan forhøjelse af afgiften er i strid med det i Domstolens dom i de forenede sager 37/73 og 38/73 opstillede forbud mod, at medlemsstaterne ændrer den grad af beskyttelse, der er fastlagt i den fælles toldtarif⁴.

6. Idet jeg henviser til retsmøderapporten hvad angår en nærmere redegørelse, vil jeg her knytte følgende bemærkninger til disse spørgsmål.

B — Stillingtagen

7. 1. Hvad for det første angår *det problem, der kun er berørt i sag C-339/90*, vedrørende anvendelsen af EØF-traktatens artikel 95 på direkte indførsel af bananer fra tredjelande, og som rejser sig, hvis man antager, at man stadig må betragte den omtvistede afgift som en intern afgift efter ovennævnte artikel, skal jeg fatte mig i korthed.

»Skal den retsinstans, der skal fortolke loven om indførelse af afgiften, i bekræftende fald

³ — EFT 1968 I, s. 265.

⁴ — Dom af 13.12.1973, forenede sager 37/73 og 38/73, Diamantarbejders, Sml. s. 1609.

8. Det fremgår allerede af selve ordlyden af artikel 95, stk. 1 og 2, at der kun er tale om afgifter, der pålægges »varer fra andre medlemsstater«. Det er altså klart, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på tilfælde, hvor varer indføres direkte fra tredjelande og herunder pålægges afgifter.

9. Dette er også blevet udtrykkeligt understreget i Domstolens praksis, nemlig dommene i sag 20/67⁵ (»artikel 95 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, der kun angår varer med oprindelse i medlemsstaterne, kan ikke anvendes på import fra et tredjeland«) og i sag 148/77⁶ (»traktaten selv indeholder ikke nogen regel for samhandelen med tredjelande, som svarer til artikel 95, der kun gælder produkter fra medlemsstaterne«). Man kan heller ikke gøre den indvending gældende — som en af sagsøgerne i hovedsagen har forsøgt — at sidstnævnte dom ikke længere har autoritet, idet Domstolen i en senere dom i sag 193/85 har fastslået, at artikel 95 ligeledes omfatter produkter med oprindelse i tredjelande, som er bragt i fri omsætning i medlemsstaterne. Selv når man ser bort fra den klare ordlyd af artikel 95, kan det i denne henseende siges, at sidstnævnte dom i virkeligheden ikke betyder, at retspraksis i henhold til dommen i sag 148/77 opgives (hvor der helt generelt var tale om *varer fra medlemsstaterne*), men kun repræsenterer en afklaring og en forlængelse af retspraksis.

10. I øvrigt kan man — såfremt man betragter forbrugsafgiften på bananer som en intern afgift — ikke i den foreliggende sag udlede noget som helst af det forhold, at Domstolen i dommen i sag 148/77, efter at have fastslået, at traktaten ikke indeholder noget forbud mod eventuel forskelsbehandling ved opkrævning af interne afgifter på produkter, der er indført fra tredjelande, tilføjede, at der herved må tages hensyn til eventuelle *konventioner mellem Fællesskabet og oprindelseslandet* for en bestemt vare.

11. Dette gælder under alle omstændigheder for de aftaler, der er afsluttet med Tunesien, Marokko og Israel, som Kommissionen har nævnt i sine skriftlige indlæg, og for associeringsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og de med dette Fællesskab associerede afrikanske stater og Madagaskar, som blev godkendt ved Rådets afgørelse af 29. september 1970. De fiskale bestemmelser i disse aftaler svarer til bestemmelserne i artikel 95, stk. 1, og er således begrænset til *lignende* varer. Hvad angår indførsel af bananer til Italien har Domstolen imidlertid i dommen i sag 193/85 fastslået, at artikel 95, stk. 1, ikke er relevant (idet der ikke kan være tale om at betragte bananer og frugter produceret i Italien som lignende varer). Anvendelsen af artikel 95, stk. 2, var følgelig nødvendig, og det er klart, at denne bestemmelse ikke har noget modstykke i de ovennævnte aftaler.

12. Man kunne strengt taget indtage en anden holdning med hensyn til Lomé III-konventionen⁷, der var i kraft på det pågæl-

5 — Dom af 4.4.1968, sag 20/67, Kunstmühle, Sml. 1965-1968, s. 505, org. ref.: Rec. s. 293.

6 — Dom af 10.10.1978, sag 148/77, Hansen, Sml. s. 1787.

7 — EFT 1986 L 86, s. 1 ff.

dende tidspunkt, og som tager sigte på nogle af de omhandlede indførsler i hovedsagerne, når henses til, at den italienske forbrugsafgift på bananer i dommen i sag 193/85 udtrykkeligt er blevet betegnet som en *beskyttende* foranstaltning⁸. På dette punkt var det nemlig tænkeligt — således som en af sagsøgerne i hovedsagen har anført i retsmødet — at anvende artikel 139, stk. 2, i ovennævnte Lomé-konvention, i medfør af hvilken Fællesskabet og dets medlemsstater har forpligtet sig »til ikke at anvende beskyttelsesforanstaltninger eller andre midler i protektionistisk øjemed«.

13. Som det imidlertid vil ses i det følgende, fører en rammende karakterisering af den italienske afgift til ikke at anvende denne bestemmelse, men derimod en anden bestemmelse i ovennævnte konvention, og det er således overflødigt at belyse det rejste spørgsmål nærmere. Den samme konstatering finder også analog anvendelse på artikel III, stk. 1 og 2, i den almindelige overenskomst om told og udenrigshandel (GATT), der også blev henvist til i retsmødet, hvori det hedder:

»1. De kontraherende parter erkender, at indenlandske skatter og andre indenlandske afgifter samt love, reguleringer og forskrifter, der berører det indenlandske salg, udbud til salg, køb, transport, fordeling eller anvendelse af varer, og indenlandske kvantitative reguleringer, som kræver blanding, forarbejdning eller anvendelse af varer i bestemte mængder eller forhold, ikke bør bringes i anvendelse på indførte eller indenlandske varer på en sådan måde, at der derved ydes beskyttelse til den indenlandske produktion.

2. Varer hidrørende fra en kontraherende parts territorium, og som indføres til enhver anden kontraherende parts territorium, skal hverken direkte eller indirekte pålægges indenlandske skatter eller nogen som helst andre indenlandske afgifter, som overstiger dem, der direkte eller indirekte finder anvendelse på de tilsvarende indenlandske varer ...«

14. For så vidt angår denne bestemmelse (som de forelæggende retter i øvrigt ikke har anmodet om en fortolkning af) bør jeg desuden henvise til Domstolens praksis, hvorefter GATT-bestemmelser ikke har direkte virkninger i den interne retsorden⁹. Disse bestemmelser har altså ikke den retsvirkning, som de forelæggende retter anser for afgørende, således som det fremgår af det andet spørgsmål, der er forelagt Domstolen.

15. I denne sammenhæng må jeg også — med hensyn til et særligt argument, som en af sagsøgerne i hovedsagen har fremført i retsmødet — henlede opmærksomheden på den kendsgerning, at den fælles toldtarifs ikrafttræden og retspraksis i den forbindelse i de forenede sager 37/73 og 38/73 (som jeg senere skal vende tilbage til) ingen betydning har i den foreliggende sag, hvis man antager, at den pågældende afgift bør betragtes som en intern afgift. I virkeligheden gælder denne retspraksis (ifølge hvilken det efter iværksættelsen af den fælles toldtarif var forbudt ensidigt at indføre nye nationale afgifter eller at hæve niveauet for de allerede på denne dato

⁹ — Jf. dom af 12.12.1972, forenede sager 21/72-24/72, International Fruit Co., Sml. s. 295, org. ref.: Rec. s. 1219, af 16.3.1983, sag 266/81, SIOT, Sml. s. 731, og af 22.6.1989, sag 70/87, Fediol, Sml. s. 1781, samt mit forslag til afgørelse i sag 193/85.

bestående) kun for afgifter *med tilsvarende virkning som told* og ikke for en hvilken som helst afgift. Dette følger efter min opfattelse utvetydigt af Domstolens betragtninger i præmis 2 og 3 i ovennævnte dom.

16. 2. *Med hensyn til det øvrige indhold af de første spørgsmål*, som jeg nu skal drøfte, dvs. problematikken med hensyn til iværksættelsen af en *fælles toldtarif*, og med hensyn til *artikel 113*, for så vidt angår iværksættelsen af en fælles handelspolitik, er der al mulig grund til — således som det allerede er antydet, og som Kommissionen og nogle af sagsøgerne i hovedsagen med rette har understreget — at tage problemet om kvalificeringen af den omtvistede afgift op til fornyet behandling; et problem, der som bekendt allerede var et centralt punkt i behandlingen af ovennævnte sager.

17. Denne fremgangsmåde skal bestemt ikke forstås således, at den tilsigter en grundlæggende ændring eller opgivelse af ovennævnte retspraksis, selv om jeg stadig er af den opfattelse, at der findes gode grunde til ikke på forhånd at henregne den italienske afgift på bananer til kategorien interne afgifter i den i fællesskabsretten forudsatte betydning (jeg henviser i denne henseende til mit forslag til afgørelse i sag 193/85, hvori jeg bl.a. understregede, at det ikke var bevist, at den italienske produktion af bananer rent faktisk var belagt med afgift, og at målsætningen for den italienske handelspolitik klart kan udledes af den italienske afgifts tilblivelseshistorie).

18. I modsætning til den italienske regerings opfattelse melder problemet med kvalificeringen af den omtvistede afgift sig, også selv om man forudsætter, at den retspraksis, der

er omtalt i starten af mit forslag til afgørelse, er velbegrunderet. Ifølge denne retspraksis står det nemlig fast, at i henseende til EØF-traktatens artikel 95 er afgiften uretmæssigt pålagt varer fra andre medlemsstater (hvad enten der er tale om bananer produceret i disse stater eller om bananer, der er bragt i fri omsætning i disse stater). Tilbage stod i grunden alene en afgift på bananer indført direkte fra tredjelande.

19. Dette viser samtidig, at de kriterier, der ifølge Domstolens praksis gælder for interne afgifter, i virkeligheden ikke er opfyldt, og følgelig er man nok nødt til at drage den konklusion — hvilket i øvrigt også er tilfældet ud fra den kendsgerning, som er anskueliggjort under retsforhandlingerne, at opkrævningen af afgiften kun fandt sted ved indførslen, hvorved det senere forbrug følgelig ikke havde nogen betydning — at der i realiteten er tale om afgifter med tilsvarende virkning som told.

20. Jeg henviser i denne henseende til Domstolens dom i sag 21/75 ¹⁰, ifølge hvilken alle afgifter, der opkræves ved eller på grund af import, og som, da de specielt rammer et importeret produkt og ikke det tilsvarende *fællesskabsprodukt*, må betragtes som afgifter med tilsvarende virkning som told. Jeg henviser endvidere til dommen i sag 158/82 ¹¹, ifølge hvilken der er tale om afgifter med tilsvarende virkning, når en ensidigt pålagt økonomisk byrde rammer varerne, fordi de passerer grænsen. Det forholder sig kun anderledes — således som Domstolen på den anden side har præciseret i samme dom —

¹⁰ — Dom af 9.7.1975, sag 21/75, Schroeder, Sml. s. 905.

¹¹ — Dom af 9.11.1983, sag 158/82, Kommissionen mod Danmark, Sml. s. 3573.

hvis en afgift er et led i en generel intern afgiftsordning, der systematisk og efter samme kriterier anvendes på indenlandsk fremstillede og importerede eller eksporterede produkter, eller når der er tale om en generel afgiftsordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter *uanset disses oprindelse*. Dette sidste element er i øvrigt på ny blevet understreget i præmis 12 i dommen i sag 193/85.

21. Herefter er det eneste punkt, der egentlig kan være problematisk, spørgsmålet om, *fra hvilket tidspunkt*, det forekommer rigtigt at ændre eller udvide den karakterisering, der i princippet er blevet betragtet som den rigtige i dommen i sag 193/85. Jeg nævner dette på baggrund af de indlæg, Kommissionen har fremført vedrørende dette punkt, idet Kommissionen — hvis jeg har forstået det korrekt — synes at være af den opfattelse, at man må tage udgangspunkt i den situation, der ville have eksisteret, hvis Den Italienske Republik i rette tid havde opfyldt de ovennævnte domme af 7. maj 1987 (idet man har fortsat opkrævningen af afgiften selv efter afsigelsen af de domme, der er nævnt i begyndelsen af dette forslag til afgørelse). Denne opfattelse synes da også at deles af nogle af sagsøgerne i hovedsagen, som — selv om det er blevet understreget, at anvendelsen af afgiften efter afsigelsen af ovennævnte domme er blevet begrænset til direkte indførsler fra tredjelande — ligeledes har ment, at *efter afsigelsen* af de pågældende domme kunne den omtvistede afgift ikke længere betragtes som et led i et internt afgiftssystem (hvilket ikke desto mindre burde betyde, at det først er fra den dato, at den pågældende afgift kan betegnes som en afgift med tilsvarende virkning som told).

22. Jeg vil imidlertid med det samme understrege, at denne analyse i virkeligheden ikke forekommer mig at gå langt nok, og at karakteriseringen af afgiften som en afgift med tilsvarende virkning som told snarere burde være sket allerede fra starten. Man kan ganske vist mene, at det er passende (således som det er sket i sag 193/85) at *angribe* problemerne med karakteriseringen af den omtvistede afgift gennem artikel 95 med den nationale lovgivers intention som udgangspunkt. Men fra et fællesskabsretligt synspunkt, som for mit vedkommende er den eneste afgørende indfaldsvinkel, medfører dette da umiddelbart, at lovligheden af afgiften i henhold til artikel 95 begrænses til direkte indførsler fra tredjelande, netop fordi alle indførsler fra andre medlemsstater (hvad enten der er tale om varer med oprindelse i disse stater eller om varer, der kun er bragt i fri omsætning i disse stater) ikke må afgiftsbelægges. Og det er ubestrideligt, at denne virkning, der følger af fællesskabsretten, der som bekendt har forrang frem for nationale retsregler, er indtrådt allerede ved bekendtgørelsen af de nationale bestemmelser. I henhold til artikel 95, stk. 3, er det nemlig efter begyndelsen af anden etape af overgangsperioden (dvs. efter den 1.1.1962 i overensstemmelse med Rådets afgørelse af 14.1.1962), at artikel 95, stk. 2, er gældende umiddelbart, jf. Domstolens praksis, og efter den dato tilsidesætter artikel 95, stk. 2, følgelig alle modstridende nationale bestemmelser.

23. Trods de i indledningen citerede domme, som ikke havde nogen retsstiftende virkning, men kun bibragte en klargørelse, samtidig med at det på tidspunktet for afsigelsen af disse domme i betragtning af de på daværende tidspunkt relevante omstændigheder ikke var nødvendigt at vælge den logiske og for mig absolut nødvendige fremgangsmåde,

der nu anbefales til karakteriseringen, må det følgelig fastholdes, at den omhandlede italienske afgiftsordning i princippet ikke opfyldte de fællesskabsretlige kriterier for et nationalt afgiftssystem, idet fællesskabsretten allerede ved ordningens ikrafttræden den 1. januar 1965 begrænsede denne til kun at omfatte direkte indførsler fra tredjelande, og at ordningen derfor i sidste instans henhører under afgifter med tilsvarende virkning som told.

24. 3. De indvirkninger, som denne anskuelse har på besvarelsen af de forelagte spørgsmål, er efter min opfattelse ikke vanskelige at få øje på, især hvis man holder sig til den relevante retspraksis.

25. a) Det er således vigtigt, at Domstolen i dommen i sag 70/77¹² har erklæret, at *forbuddet mod afgifter med tilsvarende virkning som told ikke er absolut*, for så vidt angår samhandelen med tredjelande; spørgsmålet om, hvorvidt afgifter med tilsvarende virkning skal ophæves, bør tværtimod ses i sammenhæng med de krav, der stilles af den fælles handelspolitik (dvs. et område, hvor det i EØF-traktatens artikel 113 er bestemt, at ensartede principper efter udløbet af overgangsperioden lægges til grund for den fælles handelspolitik).

26. Følgelig kan man bestemt ikke hævde, at den omhandlede afgift — for så vidt som der er tale om direkte import fra tredjelande — i forhold til fællesskabsretten var ulovlig allerede, da den blev indført. Imidlertid er det

ligeledes forkert at betragte den som værende automatisk blevet ulovlig ved udløbet af overgangsperioden (dvs. efter den 31.12.1969 — jf. dom i sag 353/89¹³), således som en af sagsøgerne i hovedsagen har ment at kunne gøre det ved at påpege, at Fællesskabet efter udløbet af overgangsperioden har enekompetence på det handelspolitiske område, og ved at henvise til sag 41/76¹⁴, hvori Domstolen har understreget, at handelspolitiske foranstaltninger efter udløbet af overgangsperioden kun er gyldige, såfremt der er indhentet godkendelse fra Kommissionen (som imidlertid mangler for så vidt angår den italienske forbrugsafgift på bananer). Ordlyden af artikel 113, hvor udtrykket »lægges ... til grund« viser, at der ikke findes nogen automatik på området, men at en indsats fra Fællesskabets side er nødvendig (jeg vil senere se på, om og i hvilken udstrækning dette rent faktisk har været tilfældet), er nemlig ikke det eneste forhold, der går imod dette synspunkt. I den henseende fremgår det også meget klart af den relevante retspraksis (som jeg senere skal komme tilbage til), at *finansafgifter* ikke henhører under handelspolitiske foranstaltninger i betydningen efter dommen i sag 41/76, og at der for finansafgifters vedkommende tværtimod må drages andre slutninger af den fælles toldtarifs ikrafttræden.

27. I denne sammenhæng skal jeg også præcisere, at det forekommer mig uomtvisteligt, at man i givet fald ikke kunne komme til et andet resultat på grundlag af EØF-traktatens artikel 115, der ligeledes er nævnt i det første spørgsmål. Denne artikel indeholder nemlig

13 — Dom af 25.7.1991, sag C-353/89, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 4069.

14 — Dom af 15.12.1976, sag 41/76, Donckerwolcke, Sml. s. 1921.

12 — Dom af 28.6.1978, sag 70/77, Simmenthal, Sml. s. 1453.

kun de foranstaltninger, som Kommissionen kan træffe med henblik på at sikre, at gennemførelsen af de handelspolitiske foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet i overensstemmelse med traktaten, ikke hindres af omlægninger i samhandelen, eller i tilfælde af, at forskelle mellem de handelspolitiske foranstaltninger, der er truffet af medlemsstaterne, medfører økonomiske vanskeligheder i en eller flere stater. Denne bestemmelse indeholder således tydeligvis intet umiddelbart kriterium for en vurdering af de nationale handelspolitiske foranstaltninger.

28. Endvidere og ikke mindst forekommer det mig klart, at der ikke kan udledes noget afgørende af det *rèsonnement*, ifølge hvilket opkrævning af afgiften på indførsler direkte fra tredjeland har medført en forskelsbehandling af italienske erhvervsdrivende i forhold til erhvervsdrivende i andre medlemsstater, og at — i modsætning til sagsøgernes opfattelse — dommen i sag 193/85 ikke alene tillader at konkludere, at den omtvistede afgift også er ulovlig i tilfælde af direkte indførsel fra tredjeland. Det er ikke klart for mig (bortset fra EØF-traktatens artikel 113, som allerede er behandlet), på hvilken bestemmelse i traktaten sagsøgerne støtter dette *rèsonnement*. På den anden side må det, hvad angår ovennævnte dom, ganske vist indrømmes, at Domstolen i denne dom har understreget, at handelspolitikken over for tredjelande henhører under Fællesskabets enekompetence. Men dette spiller åbenbart kun en rolle i forbindelse med begrundelsen af det synspunkt, hvorefter artikel 95 — for så vidt som den tilsigter at undgå en forskelsbehandling af *varer fra andre medlemsstater*

— også omfatter varer med oprindelse i tredjelande, som er bragt i *fri omsætning* i Fællesskabet. Til gengæld kan man efter min opfattelse ikke hævde, at dette tilstræbte at udtrykke et forbud imod at opkræve afgifter på varer med oprindelse i tredjeland (uden for den fælles toldtarif).

29. b) Med hensyn til henvisningen i det første spørgsmål til den fælles toldtarif, der som bekendt har været gældende siden den 1. juli 1968, har dommen i de forenede sager 37/73 og 38/73 en særlig interesse.

30. Denne dom indeholder nemlig på den ene side en bekræftelse af princippet om, at den fælles handelspolitik indebærer afskaffelsen af de nationale bestemmelser, som påvirker samhandelen med tredjelande (hvilket uden tvivl gælder for forbrugsafgiften på bananer, i betragtning af dens seneste anvendelse). Men man må på den anden side ikke overse, at ovennævnte dom også understreger nødvendigheden af at foretage en sontring. Det følger heraf, at det fra tidspunktet for ikrafttrædelsen af den fælles toldtarif var forbudt ensidigt at indføre nye afgifter eller *at hæve niveauet* for de allerede bestående afgifter på direkte indførsler fra tredjelande. For så vidt angår de *allerede* på den dato *eksisterende afgifter* har Domstolen derimod understreget, at det afhænger af fællesskabsinstitutionernes forudgående vurdering, om disse afgifter skal afskaffes, og at sådanne afgifter kun kan anses for uforenelige med fællesskabsretten, »såfremt der er truffet bestemmelse herom af Fællesskabet«¹⁵.

15 — Premis 15-21.

31. Man finder en tilsvarende vurdering i de forenede sager 267/81, 268/81 og 269/81¹⁶. På den ene side understreger denne dom, at medlemsstaterne i medfør af traktatens bestemmelser om Toldunionen og om den fælles handelspolitik ikke må ændre det afgiftsniveau, der følger af den fælles toldtarif. Hvad angår de afgifter, der fandtes på tidspunktet for den fælles toldtarifs ikrafttræden, har Domstolen imidlertid på den anden side påpeget (og dette har navnlig betydning i forhold til ovennævnte dom i sag 41/76), at de af retssikkerhedshensyn kun kunne antages at være uanvendelige i medfør af særlige bestemmelser truffet af Fællesskabet.

32. Heraf følger — og dette bringer samtidig et svar på det tredje spørgsmål — at det givetvis var ulovligt at *forhøje* forbrugsafgiften på bananer efter den 1. juli 1968 (dvs. ud over den på daværende tidspunkt gældende sats på 90 LIT/kg). Jeg vil gerne tilføje — hvad angår det andet spørgsmål — at man i denne forbindelse kan tale om en rettighed for borgerne, som det påhviler de nationale domstole at beskytte imod modstridende nationale retsregler, eftersom det i denne sammenhæng er toldtariffen, der er afgørende, dvs. et forhold, der reguleres i en *fællesskabsforordning*, som gælder umiddelbart¹⁷.

33. c) For så vidt angår *afgiften, der fandtes på tidspunktet* for den fælles toldtarifs ikrafttræden, er det uden tvivl tilladt endvidere at mene — på grundlag af ovennævnte retspraksis — at Rådets forordning (EØF) nr. 1035/72 af 18. maj 1972 »om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager«¹⁸, som er trådt i kraft den 1. juni 1972, ikke er nogen hjælp med hensyn til sagsgenstanden i hovedsagen.

34. Denne forordning indeholder ganske vist i artikel 22 et forbud mod opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told på indførsler for tredjelande. For så vidt angår forbrugsafgiften på bananer kan dette imidlertid ikke betragtes som en handelspolitisk fællesskabsbestemmelse efter retspraksis. Det præciseres nemlig udtrykkeligt i artikel 22, at forbuddet kun omfatter de produkter, som er omhandlet i forordningens artikel 1. Videre er den på det pågældende tidspunkt relevante toldposition for friske bananer (pos. 08 01) ikke nævnt i denne artikel og er heller ikke nævnt, efter at toldnomenklaturen blev erstattet af den kombinerede nomenklatur i medfør af forordning (EØF) nr. 2658/87¹⁹ (jf. forordning (EØF) nr. 3910/87²⁰, som tilfældede toldpositionerne i forordning nr. 1035/72, hvori pos. 0803 00 10, som bananer henhører under, heller ikke er anført).

16 — Dom af 16.3.1983, forenede sager 267/81, 268/81 og 269/81, SPI og SAMI, Sml. s. 801.

17 — Jf. dom af 24.10.1973, sag 9/73, Schlüter, Sml. s. 1137.

18 — EFT 1972 II, s. 423.

19 — EFT 1987 L 256, s. 1.

20 — EFT 1987 L 370, s. 33.

35. d) Vedrørende afgiften, som fandtes på tidspunktet for den fælles toldtarifs ikrafttræden, er det imidlertid ikke udelukket, at overenskomster, der er afsluttet mellem Fællesskabet og tredjelande, har betydning for sagsgenstanden i hovedsagen.

kan tilsidesætte modstridende nationale retsregler (på dette punkt kan jeg henvise til retspraksis vedrørende forskellige aftaler indgået af Fællesskabet, og navnlig til dommen i sag 104/81²³ vedrørende frihandelsaftalen med Portugal, i sag 12/86²⁴ vedrørende associeringsaftalen med Tyrkiet og i sag 18/91²⁵ vedrørende samarbejdsaftalen med Marokko).

36. I denne forbindelse har der navnlig været tale om *AVS-aftaler*, fordi en del af bananimporten tydeligt hidrørte fra disse lande. Disse aftaler indeholder nemlig bestemmelser, som forbyder opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told, for så vidt som der ikke — hvilket netop er tilfældet med bananer — er tale om produkter, der er omfattet af en markedsordning (jf. f.eks. artikel 130 i den tredje AVS-EØF-konvention²¹; artikel 168 i den fjerde AVS-EØF-konvention²²). Det følger heraf, at for den omhandlede import var opkrævningen af forbrugsafgiften på friske bananer i sin helhed ulovlig (dvs. selv med den sats på 90 LIT/kg, som var gældende på tidspunktet for den fælles toldtarifs ikrafttræden). I denne henseende kan man desuden notere — jf. det andet spørgsmål — at i henhold til Domstolens praksis gælder ovennævnte bestemmelser umiddelbart og

37. Med hensyn til andre aftaler, som eventuelt kunne komme i betragtning (og som Kommissionen hverken har beskrevet eller analyseret udtømmende, fordi produkternes oprindelse i hovedsagen ikke var kendt i alle tilfælde), kan man desuden blot generelt anføre, at det også lader til at være muligt i givet fald at udlede af disse aftaler, at opkrævning af afgifter er ulovlig i sin helhed, for så vidt som aftalerne klart forbyder opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told, og at landbrugsprodukter og herunder bananer ikke er undtaget fra dette forbud. Der burde med henblik herpå foretages de nødvendige undersøgelser inden for rammerne af hovedsagen, i givet fald ved på ny at indbringe sagen for Domstolen i medfør af EØF-traktatens artikel 177.

21 — EFT 1986 L 86, s. 1.

22 — EFT 1991 L 229, s. 1 ff.

23 — Dom af 26.10.1982, sag 104/81, Kupferberg, Sml. s. 3641.

24 — Dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719.

25 — Dom af 31.1.1991, sag C-18/90, Kziber, Sml. I, s. 199.

C — Forslag til afgørelse

38. Af de ovennævnte grunde skal jeg foreslå, at de forelagte spørgsmål besvares således:

- »1) En afgift, der alene rammer varer, som indføres direkte fra tredjelande, skal ikke betragtes som en intern afgift, men som en afgift med tilsvarende virkning som told.
- 2) Artikel 95 finder ikke anvendelse på afgifter af denne art.
- 3) For så vidt som disse afgifter er indført eller forhøjet efter den fælles toldtarifs ikrafttræden, er dette uforeneligt med den fælles toldtarif. For så vidt som disse afgifter allerede fandtes på tidspunktet for den fælles toldtarifs ikrafttræden, kan de kun blive ulovlige i medfør af en særlig af Fællesskabet truffet bestemmelse. Artikel 22 i forordning (EØF) nr. 1035/72 kan, hvad angår bananer, ikke betragtes som en sådan bestemmelse, eftersom bananer ikke er omfattet af denne markedsordning. Overenskomster indgået af Fællesskabet kan derimod gøre afgiften ulovlig, for så vidt som de klart forbyder opkrævning af afgifter med tilsvarende virkning som told, herunder på bananer.
- 4) For så vidt som der af fællesskabsretten kan udledes et klart forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told, skal enhver modstridende national lov lades ude af betragtning.«