som en afgift med tilsvarende virkning i den betydning, der er forudsat i denne aftales artikel 37, stk. 2.

4. Artiklerne 41 og 43 i aftalen om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland har ingen indvirkning på anvendelsen af den udligningsafgift, der er indført ved forordning nr. 816/70, artikel 9, stk. 3. Denne afgift udgør en stabiliserende foranstaltning vedrørende importen, som er uadskilleligt forbundet med den fælles markedsordning for vin, mens de foranstaltninger, der omhandles i ovennævnte artikler, alene har som mål at imødegå vanskeligheder, der skyldes unormale markedstilstande.

I sag nr. 181/73

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 af Tribunal de Première Instance, Bruxelles, er indgivet til Domstolen for i den sag, som verserer for nævnte ret mellem

R. & V. HAEGEMAN, Bruxelles, selskab med begrænset ansvar,

og

DEN BELGISKE STAT, repræsenteret af økonomiministeren, Bruxelles,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af visse bestemmelser i »aftale om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland«, underskrevet i Athen den 9. juli 1961, og i protokol nr. 14 fastlagt i aftalens slutakt, vedrørende spørgsmålet, om den udligningsafgift, der er fastsat i Rådets forordning nr. 816/70, artikel 9, stk. 3 af 28. april 1970, finder anvendelse på græske vine, der indføres på det belgiske og luxembourgske område,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten R. Lecourt, afdelingsformændene A. M. Donner og M. Sørensen, dommerne R. Monaco (refererende), J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, H. Kutscher, C. Ó Dálaigh og A. J. Mackenzie Stuart,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i statutten for Domstolen kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

1. Før ikrafttrædelsen af Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 (EFT-specialudgave 1970 (I) s. 212; original reference ABl. 1970, nr. L 99) »om supplerende regler for den fælles markedsordning for vin« var indførsel af græsk vin til Benelux-området ikke underkastet nogen told eller kvantitative restriktioner. Som følge af indgåelsen af »aftale om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland«, underskrevet i Athen den 9. juli 1961, (ABl. 1963, nr. 26) (i det følgende kaldet »Athen-aftalen«) meddelte Belgien, Luxembourg og Nederlandene, at de med hensyn til indførsler fra Grækenland ville anvende de regler, som indførsler fra Tyskland, Frankrig og Italien var undergivet, og som ikke foreskrev nogen opkrævning af told.

Den 1. juni 1970 trådte forordning nr. 816/70 i kraft i Fællesskabet. Dens artikel 9 foreskriver navnlig:

— fastsættelse af en referencepris for rød- og hvidvin;

— anvendelse i tilfælde hvor tilbudsprisen franko grænse med tillæg af told er lavere end referenceprisen, af en udligningsafgift ved indførslen, der svarer til forskellen mellem disse to priser.

»Gennemførelsesbestemmelser til bestemmelse af tilbudsprisen franko grænse og fastsættelsen af udligningsafgiften inden for vinsektoren« blev fastsat af Rådet ved forordning nr. 1019/70 af 29. maj 1970, der ligeledes trådte i kraft den 1. juni 1970 (EFT-specialudgave 1970 (I) s. 263; original reference ABl. 1970, nr. L 118).

De bestemmelser i Athen-aftalen, der omhandles i de stillede spørgsmål, er navnlig følgende:

Protokol nr. 14, punkt 2

»Kongeriget Belgien, storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Nederlandene anvender ved indførsler fra Grækenland de regler, som indførsler fra Tyskland, Frankrig og Italien er undergivet«.

Artikel 37, stk. 2, a

»For de landbrugsprodukter, der ikke er opregnet på listen i bilag III og afvigende fra artiklerne 13, 14, 15, 17, 25, 26 og 27 i aftalen afholder de kontraherende parter sig fra:

a) indbyrdes at indføre nye toldafgifter eller indførsels- og udførselsafgifter med lignende virkning og at forhøje de afgifter, som de anvender i deres handelsforbindelser på den dato, aftalen træder i kraft.«

Artikel 41, stk. 1

»For så vidt den gradvise afskaffelse af told og kvantitative restriktioner mellem de kontraherende parter kan føre til sådanne priser, at virkeliggørelsen af de mål, der fastsættes i artikel 39 i traktaten om oprettelse af Fællesskabet, bringes i fare, er det på den ene side tilladt Fællesskabet efter iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, og på den anden side Grækenland efter aftalens ikrafttræ-

den, på visse varers vedkommende at anvende en mindsteprisordning, således at indførslen, hvis priserne er lavere end mindstepriserne.

— enten midlertidigt kan suspendetes eller nedskæres,

— eller betinges af, at den finder sted til priser, som er højere end den for den pågældende vare fastsatte mindstepris.

I sidstnævnte tilfælde fastsættes mindstepriserne eksklusive told.«

Artikel 43

»Såfremt en vare er underkastet en national markedsordning, en anden intern regulering med tilsvarende virkning, eller direkte eller indirekte er udsat for virkningerne af en sådan for andre varer eksisterende ordning, eller når prisforskellen for de anvendte råvarer, der følger heraf, er til skade på en eller flere af medlemsstaternes eller Fællesskabets markeder på den ene side eller Grækenlands på den anden side, kan den interesserede kontraherende part pålægge den pågældende vare en udligningsafgift ved indførslen i mangel af en udligningsafgift ved udførslen.

Associeringsrådet fastsætter størrelsen af og den nærmere udformning af denne afgift.

Indtil associeringsrådets beslutning får virkning, kan de kontraherende parter fastsætte størrelsen af og den nærmere udformning af denne afgift«.

Da prisen franko grænsen for græsk vin, indført til Belgien og Luxembourg var lavere end referenceprisen, blev der anvendt en udligningsafgift ved indførsel af dette produkt til Belgien. Selskabet *R. & V. Haegeman* (i det følgende kaldet »Haegeman«), importør af vine, anmodede ved skrivelse af 15. juli 1971 Kommissionen om at blive fritaget for betaling af denne afgift for de løbende kontrakter, der var afsluttet før ikrafttrædelsen af forordning nr. 816/70, og som stadig var under afvikling efter denne dato (1. juni 1970). Firmaet anførte som begrundelse for anmodningen Athen-aftalen og særlig protokol nr. 14, fastlagt i aftalens slutakt, »vedrørende den græske eksport af vin af friske druer; druesaft, hvis gæring er standset ved tilsætning af alkohol«, og med, at den i disse tekster fastsatte ordning for indførsel af græsk vin til Benelux-området ikke kunne ændres af forordning nr. 816/70, artikel 9.

Kommissionen har imidlertid ved skrivelse af 9. august 1971 svaret, at den ønskede fritagelse ikke var berettiget, hverken i henhold til den etablerede fælles markedsordning inden for vinsektoren eller i henhold til Athen-aftalen. Ved skrivelse af 27. november 1971 bekræftede den sin stillingtagen til dette emne.

Den 13. december 1971 indgav Haegeman et søgsmål (sag nr. 96/71) til denne Domstol med henblik på annullation af nævnte afslag og betaling af erstatning for den lidte skade. Ved dom af 25. oktober 1972 (Rec. 1972, s. 1005) afviste Domstolen søgsmålet. Den fandt dels, at det tilkom de kompetente nationale myndigheder at træffe afgørelse om kravet om tilbagebetalingen af den omstridte afgift, og dels at spørgsmålet om Kommissionens eventuelle ansvar i det pågældende tilfælde afhang af spørgsmålet om det lovlige i at opkræve denne afgift.

Ved stævning af 16. maj 1972 anlagde Haegeman sag mod den belgiske stat ved økonomiministeren til tilbagebetaling af de beløb, der var betalt som udligningsafgift ved indførsel af græske vine til UEBL-området (Belgien-Luxembourg), siden den 1. juni 1970. Til støtte for sine påstande gør Haegeman særlig gældende, at forordning nr. 816/70 krænker punkt 2 i protokol nr. 14, der er fastlagt i slutakten til Athen-aftalen, såvel som artiklerne 37, 41 og 43 i den nævnte aftale. Efter at denne sag var indbragt for Tribunal de Première Instance, Bruxelles, besluttede denne ved kendelse af 17. oktober 1973 at udsætte sagen og i overensstemmelse med EØF-traktatens

artikel 177 at henvise følgende spørgsmål til Domstolen:

»1. Hvilken betydning har ordet »behandling« i punkt 2 i protokol nr. 14 til aftalen om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland?

2. Er den udligningsafgift, som Kommissionen for De europæiske Fællesskaber pålægger græske vine, der importeres til Belgien og storhertugdømmet Luxembourg, en told eller en afgift med tilsvarende virkning i den betydning, der forudsættes i artikel 37, stk. 2 i den nævnte associeringsaftale?

3. Er Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i henhold til samme associeringsaftales artikel 43 kompetent til selv, dvs. uden associeringsrådets medvirken, at bestemme størrelsen af og den nærmere udformning af den udligningsafgift, der pålægges ved indførslen af græske vine til EØF's territorium?

4. Har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, forudsat at betingelserne for anvendelse af artikel 41 i associeringsaftalen er opfyldt, beføjelse til at iværksætte den heri omhandlede beskyttelse på anden måde end ved en mindsteprisordning og specielt ved en ordning med udligningsafgifter, der opkræves af Fællesskabet?«

2. Forelæggelseskendelsen indgik til Domstolen den 7. november 1973.

Selskabet R. & V. Haegeman, repræsenteret af sin direktør Victor Haegeman, bistået af Jacques Putzeys, advokat ved Cour d'Appel, Bruxelles; den belgiske stat, repræsenteret af økonomiministeren, bistået af Adolf Houtekier, advokat ved den belgiske Cour de Cassation, og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin juridiske rådgiver, Bernard Paulin, som befuldmægtiget, har indgivet indlæg i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at åbne den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse.

II — Indlæg indgivet i henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for Domstolen

A — Indlæg fra selskabet R. & V. Haegeman

Selskabet Haegeman mener vedrørende det *første spørgsmål,* at et af de væsentligste formål med Athen-aftalen er at sikre Grækenland en fordelagtig ordning i forhold til andre tredjelande og i forhold til medlemsstaterne. Særligt med udgangspunkt i dette formål underkastede protokol nr. 14, punkt 2 indførslerne af græsk vin til Benelux-landene den samme ordning, som anvendes af disse lande ved indførsler af vin fra Tyskland, Frankrig og Italien. Da de sidstnævnte indførsler er fuldstændigt frie, skulle der ikke længere anvendes nogen form for told eller kontingentforanstaltninger vedrørende indførsler af græsk vin. Det er fejlagtigt i denne henseende at sondre mellem begrebet *importordning* på den ene side og begrebet *toldkontingenter* på den anden side. Da ordningen for import af græske vine til medlemsstaterne *udelukkende* består af told- og kontingentforanstaltninger, er en sådan sondring uden mening i den foreliggende sag. Endvidere ville den gøre punkt 2 i protokol nr. 14 indholdsløs i Belgiens tilfælde, da dette land ikke anvender told eller kontingenter ved indførsler af tyske, italienske eller franske vine.

Man kan derimod sondre mellem importordningen og reglerne for græske vines omsætning på medlemsstaternes område. Men det er en selvfølge, at det ovenfor nævnte princip i protokol nr. 14

vedrører importordningen. Da udligningsafgiften udgør et element i importordningen, vil opkrævningen af den være i strid med den nævnte protokols punkt 2. Selskabet Haegeman foreslår følgende besvarelse af første spørgsmål:

»Ordet »behandling« i punkt 2 i protokol nr. 14 til aftalen om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland skal forstås som ordning for indførsel af græske vine til kongeriget Belgien, storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Nederlandene«.

Hvad angår *det andet spørgsmål* hævder Haegeman, at begrebet udligningsafgift, da det ikke har et bestemt juridisk indhold, bør fortolkes konkret i hver sag under hensyntagen til formålet med og virkningen af den pågældende afgift. Hvad angår artikel 37, stk. 2 a i Athen-aftalen, kan det ikke betvivles, at denne afgift har virkninger svarende til toldafgifter, eftersom den påhviler indførsler til medlemsstaterne og har som formål og virkning at beskytte produktionen i Fællesskabet ved at forhøje prisen på græsk vin til niveauet for referenceprisen.

Det er ukorrekt, hvis man for at retfærdiggøre dens anvendelse sidestiller den omhandlede afgift med en importafgift under henvisning til protokol nr. 12, som med hensyn til artiklerne 12 og 37 i Athen-aftalen udtrykkeligt udelukker, at de indførselsafgifter, der er indført inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik kan betragtes som afgifter med tilsvarende virkning. I denne henseende må man ikke glemme, at spørgsmålet om en udligningsafgifts karakter, i tilfælde hvor Fællesskabet, som i den foreliggende sag, er bundet af en associeringsaftale, der pålægger det en »stand-still« forpligtelse og forbud med enhver ny told eller afgift med tilsvarende virkning, ikke skal ses i forhold til fællesskabsretten men i forhold til international ret. Svarene bør i disse tilfælde søges under hensyntagen til den rolle, som told spiller i det internationale retssystem, og som altid er at beskytte det nationale eller fælles marked. Da den omstridte afgift har en sådan beskyttende funktion i forhold til tredjelande, kan der ikke være tvivl om, at den i den internationale sammenhæng og særligt i forbindelse med Athen-aftalen bør betragtes som en afgift med tilsvarende virkning.

I øvrigt skyldes den omstændighed, at det ikke er muligt at sidestille udligningsafgifter med en indførselsafgift, at denne afgift ikke opfylder de typiske krav, der må stilles til en sådan finansiel foranstaltning, eller har samme typiske funktion. Da de græske vine indføres i Benelux-landene til priser, der er lavere end referenceprisen, er virkningerne af udligningsafgiften i Fællesskabet ikke de samme i hver medlemsstat.

Selskabet Haegeman foreslår følgende besvarelse af det andet spørgsmål:

»den udligningsafgift, der af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber pålægges indførsler af græske vine til Belgien og storhertugdømmet Luxembourg, er en afgift med toldlignende virkning i den betydning, der er forudsat i artikel 37, stk. 2 a i associeringsaftalen, og kan ikke sidestilles med en importafgift i protokol nr. 12's forstand i den internationale retsorden«.

Hvad angår *det tredje spørgsmål*, bemærker selskabet Haegemann, at udligningsafgifter inden for rammen af Athen-aftalens artikel 43 er hjemlet som en foranstaltning til beskyttelse af en kontraherende part og derfor vil påvirke de øvrige kontraherende parters markeder. Det er netop derfor, aftalens forfattere har foreskrevet en bindende procedure til fastsættelse af beløbet og de nærmere enkeltheder vedrørende en sådan afgift. I henhold til denne procedure er alene associeringsrådet beføjet til at træffe afgørelse herom, idet den i artikel 43, sidste stykke nævnte mulighed kun vedrører særtilfælde karakteriseret som en nødsituation, som kræver indførelse af midlertidige foranstaltninger. I den foreliggende sag står det derimod fast, at udligningsafgiften blev besluttet ensidigt af

Fællesskabet endog uden at konsultere associeringsrådet. Det foreslås følgelig at besvare det tredje spørgsmål således:

»I henhold til associeringsaftalens artikel 43 er Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ikke beføjet til alene, dvs. uden associeringsrådets medvirken, at bestemme størrelsen af og de nærmere enkeltheder vedrørende udligningsafgiften«.

Hvad endelig angår *det fjerde spørgsmål* hævder selskabet Haegeman, at selv om artikel 41 i associeringsaftalen tillader Fællesskabet at indføre beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at undgå, at liberaliseringen af samhandelen mellem de kontraherende parter fører til priser, der bringer virkeliggørelsen af målene i traktatens artikel 39 i fare, overlader den imidlertid ikke Fællesskabet noget valg med hensyn til foranstaltningernes art: de eneste foranstaltninger, som Fællesskabet kan indføre, består i et system af mindstepriser, der begrænser de ulemper, den anden kontraherende part nødvendigvis vil få. Et sådant system kan ikke forveksles med anvendelsen af en udligningsafgift. For det første påvirkes udligningsafgiftens størrelse af tilbudsprisen franko grænse for de græske vine og af referenceprisen for fællesskabsvin, mens mindstepriserne nødvendigvis er faste priser. For det andet kommer udligningsafgiften, der opkræves af medlemsstaterne for Fællesskabets regning, overhovedet ikke Grækenland til gode. På grund heraf indebærer anvendelsen af en udligningsafgift i stedet for en mindsteprisordning en dobbelt fordel for Fællesskabet til skade for Grækenland og medfører af samme grund en uligevægt mellem parterne i strid med ånd og bogstav i Athen-aftalen. Herefter bør man besvare det fjerde spørgsmål som følger:

»Artikel 41, der indeholder hjemmel for ekstraordinære ensidige beskyttelsesforanstaltninger for Fællesskabet, kan kun iværksættes ved en mindsteprisordning og ikke ved en ordning med udligningsafgifter«.

B — Indlæg fra den belgiske stat

Den belgiske stat minder om, at indførsel af vine fra Grækenland i henhold til Athen-aftalen og som følge af forordning nr. 816/70's ikrafttræden er undergivet en blandet ordning. På den ene side er de fritaget for opkrævning af told (Benelux) eller undergivet toldafgifter, der er lavere end ifølge den fælles toldtarif inden for grænserne af de åbne toldkontingenter (Frankrig, Italien, Tyskland), på den anden side rammes de af en udligningsafgift, hvis deres tilbudspris, selv efter et fiktivt tillæg (Benelux) af told ifølge den fælles toldtarif, er lavere end referenceprisen.

Med henblik på disse regler er det fundamentale spørgsmål, der må løses, om Rådet, der har afsluttet Athen-aftalen, har bevaret retten til ensidigt at pålægge en udligningsafgift ved indførsel af græske vine, eller om indførelse af en sådan afgift er forbudt, medmindre Rådet gør brug af den i aftalens artikel 43 fastsatte procedure.

Hvad angår *det første spørgsmål,* mener den belgiske stat, at ordet »behandling«, der figurerer i protokol nr. 14, punkt 2, bør fortolkes i lyset af formålene med dette dokument. Det fremgår navnlig af punkterne 1 og 3, at protokollen tager sigte på den ordning med told og kontingenter, der kan anvendes af forbundsrepublikken Tyskland, Den franske Republik og Den italienske Republik ved indførsel af græske vine. Punkt 2, der skal ses i sammenhæng med disse regler, henviser derfor kun — ved omtalen af den »behandling, som indførslerne fra Tyskland, Frankrig og Italien er undergivet« — til den ordning med told og kontingenter, der anvendes på disse indførsler, og ikke til udligningsafgiften.

Hvad angår *det andet spørgsmål,* hævder den belgiske stat, at udligningsafgiften ikke udgør en toldafgift eller en afgift med lignende virkning. Den er af natur en importafgift. Dens indførelse opfylder kravene til den fælles handelspolitik og dækkes af Athen-aftalens protokol nr. 12, ifølge hvilken (punkt 1):

»Det afgiftssystem, der er fastlagt inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, udgør en for denne politik speciel foranstaltning, som, hvor den anvendes af den ene eller den anden part, ikke kan betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told i henhold til artiklerne 12 og 37 i associeringsaftalen«.

Selve denne afgifts struktur, dens formål og enkelthederne vedrørende dens anvendelse viser i realiteten, at den er en variabel opkrævning, der frembyder de typiske kendetegn for en importafgift.

Hvad angår *det tredje spørgsmål,* er den belgiske stat af den opfattelse, at fastsættelsen af udligningsafgifter ikke er afhængig af Athen-aftalen. Anvendelsen af denne afgift er derfor, da den er af samme natur som en importafgift, dækket af protokol nr. 12 til ovennævnte aftale. Dertil kommer, at betingelserne for anvendelse af artikel 43 ikke er opfyldt i den foreliggende sag. Som det fremgår af denne bestemmelses stk. 1, påhviler det i det foreliggende tilfælde de græske myndigheder — og ikke fællesskabsmyndighederne — at påberåbe sig indholdet af den pågældende artikel hvis de finder, at de bliver påført skade på grund af den pågældende markedsordning, og at anmode om indkaldelse af associeringsrådet for eventuelt at fastsætte en græsk afgift. I øvrigt angiver artikel 43 ikke udtømmende de tilfælde, hvor der kan opkræves en udligningsafgift, men begrænser sig til at omtale en ganske bestemt situation, uden at dette udelukker de andre muligheder, der er forbundet med traktatens gennemførelse. Endelig må det ikke glemmes, at selskabet Haegeman, da artikel 43 ikke har umiddelbar virkning, ikke er berettiget til at påberåbe sig en eventuel krænkelse heraf.

Hvad angår *det fjerde spørgsmål* minder den belgiske stat om, at aftalens artikel 41, da Fællesskabet ensidigt kan indføre importafgifter eller udligningsafgifter svarende til importafgifter, ikke kommer i betragtning i det foreliggende tilfælde.

C — Indlæg fra Kommissionen for De europæiske Fællesskaber

Kommissionen begynder med at give et resumé af de væsentlige træk i den retlige ordning, der er blevet anvendt af Fællesskabets oprindelige medlemsstater ved indførsel af vin fra Grækenland før og efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 816/70 (1. juni 1970).

Før den 1. juni 1970 var den pågældende ordning, hvis grundtræk var told og kontingenter, meget forskellig alt efter, til hvilken medlemsstat vinen blev importeret, og alt efter om det drejede sig om Benelux-landene eller ej.

Ikrafttrædelsen af forordning nr. 816/70 ændrede ikke noget ved den toldmæssige struktur i denne ordning, som i overensstemmelse med EØF-traktatens artikel 23, stk. 3 fra den 1. januar 1970 var undergivet den fælles toldtarif. Den handelspolitiske ordning, der fulgte af denne forordning, medførte navnlig, udover den eventuelle anvendelse af en beskyttelsesklausul i lighed med den, man finder i de andre fælles markedsordninger, forbud mod afgifter med toldlignende virkning og kvantitative restriktioner samt fastsættelse af en referencepris. Forbudet mod afgifter med tilsvarende virkning og kvantitative restriktioner gjaldt ligeledes til fordel for græsk vin. Da desuden ethvert land, der ikke er medlem af Fællesskabet, er et tredjeland, og da Athen-aftalen ikke forbød men tværtimod udtrykkeligt tillod det, forekom det rimeligt at udstrække referenceprisordningen til at gælde for Grækenland lige som for andre tredjelande.

Anvendelsen af en udligningsafgift på de betingelser, der er fastsat i forordningens artikel 9, er snævert forbundet med dette system. Den berører ikke den specielle toldordning, som græsk vin fortsat nyder godt af. Samtidig med at disse indførsler derfor i Benelux-området kun bliver pålagt en udligningsafgift, er indførsel af vin fra andre tredjelande undergivet den fælles toldordning, der yderligere medfører betaling af de toldafgifter, der er fastsat i den fælles toldtarif.

Endelig vedrører det problem, som forordning nr. 816/70 rejser i det foreliggende tilfælde, kun Fællesskabet i dets oprindelige opbygning, idet Athen-aftalen kun binder de nye medlemsstater i medfør af en tillægsprotokol, der for øjeblikket er under forhandling.

Idet Kommissionen herefter går over til undersøgelsen af de stillede spørgsmål, bemærker den for så vidt angår spørgsmålenes antagelse til realitetsbehandling, at den måde, hvorpå de er stillet, ikke giver den pågældende dommer mulighed for at løse tvisten. Det er derfor også, og især, af betydning at vide, om forordning nr. 816/70, artikel 9, stk. 3 binder Fællesskabet og er af en sådan karakter, at den kan gøres gældende af den enkelte under retssager, og hvis der svares bekræftende herpå, om den er eller ikke er i overensstemmelse med de pågældende bestemmelser i Athen-aftalen. Først efter at have besvaret disse spørgsmål, vil den belgiske dommer være i stand til at løse det aktuelle problem, han står over for: han burde ved sin henvendelse til Domstolen i første række have spurgt, »om forordning nr. 816/73 — i det omfang den ligeledes foreskriver opkrævning af udligningsafgifter i forhold til Grækenland — er ugyldig som stridende mod Athen-aftalens artikler 37, stk. 2, 41 og 43 samt pkt. 2 i protokol nr. 14, der er knyttet til aftalen.«

Idet Kommissionen herefter går over til realiteten vedrørende de stillede spørgsmål, bemærker den for det første, at programmet i Athen-aftalens artikler 33 til 36 praktisk taget er virkningsløst for landbrugsområdet, da den politiske situation i Grækenland efter den 21. april 1967 har ført Fællesskabet til at begrænse anvendelsen af aftalen til det strengt nødvendige. Af denne grund er de eneste foranstaltninger vedrørende landbruget, som har kunnet gennemføres, de midlertidige ordninger, der er fastsat i artikel 37 i aftalen og i de hertil knyttede protokoller; men disse ordninger gælder alene told og kvantitative restriktioner, dvs. de hindringer for de frie varebevægelser, der eksisterede den 9. juli 1961.

Idet Kommissionen herefter udtaler sig om *de to første spørgsmål,* gør den gældende, at ordet »behandling« i punkt 2 i protokol nr. 14 alene vedrører de emner, der er reguleret i denne protokol, dvs. den ordning med told og kvantitative restriktioner, der gælder for de indførsler, det drejer sig om. Den opfattelse, hvorefter ordet »behandling« skulle have en meget større rækkevidde og derfor dække alle foranstaltningerne vedrørende disse indførsler, ville føre til absurde resultater. Hvis man antog, at protokol nr. 14, punkt 2 havde som mål at pålægge Benelux-landene at yde græske vine samme behandling, som de i medfør af fællesskabsordningen skal sikre tyske, franske og italienske vine, måtte man konkludere, at protokollen har som mål og virkning at udstrække ikke alene de i den fælles markedsordning indeholdte bestemmelser men også alle de regler, der er beregnet på at gøre toldunionen effektiv, herunder reglerne vedrørende varernes bevægelighed inden for Fællesskabet, til produktionen af græske vine. Det er derfor, ordet »behandling« i pkt. 2 i protokol nr. 14 kun kan fortolkes som henvisende til den ordning med told og kontingenter, der omhandles i denne protokol.

Da den i forordning nr. 816/70 fastsatte udligningsafgift ikke kan sidestilles hverken med en kvantitativ restriktion eller med en toldafgift i egentlig forstand, falder den ikke ind under »behandling« som defineret ovenfor. Den er af samme art som de importafgifter, der er indført inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik. Disse importafgifter anvendes efter andre retningslinjer. Den kan bestå enten af en variabel afgift alene, der træder i stedet for alle andre slags beskyttelsesforanstaltninger, eller af to elementer samtidig: det ene fast i form af told, det andet bevægeligt, knyttende sig til det faste element. I begge tilfælde er importafgiftens funktion den samme, nemlig at forhøje prisen for det indførte produkt til et niveau fastsat inden for Fællesskabet.

Selv om man i øvrigt rent abstrakt kunne sidestille den omstridte udligningsaf-

gift med en afgift med tilsvarende virkning, ville denne sidestilling i det foreliggende tilfælde være udelukket såvel i kraft af ordlyden af Athen-aftalen som i kraft af dens forfatters vilje. Af alle disse grunde må man konkludere, at denne afgift har karakter af en indførselsafgift og som sådan ikke er i strid med bestemmelserne i aftalens artikel 37, stk. 2a.

Efter at have tilkendegivet, at Grækenland selv tilsyneladende deler Kommissionens opfattelse såvel af begrebet importafgift som af spørgsmålet om dens retmæssighed i forhold til Athen-aftalen (jf. lov nr. 105, den græske lovtidende nr. 145 af 22. august 1965), slutter Kommissionen med at foreslå følgende besvarelse af de to første spørgsmål:

»1. Ordet »behandling« i punkt 2 i protokol nr. 14, knyttet til Athen-aftalen, omfatter udelukkende toldafgifter og kvantitative restriktioner.

2. Den i forordning nr. 816/70 fastsatte udligningsafgift udgør en importafgift i den betydning, der er forudsat i protokol nr. 14, knyttet til Athen-aftalen, og kan derfor i henhold til protokollen hverken betragtes som en toldafgift eller en afgift med tilsvarende virkning i den betydning, der er forudsat i artikel 37, stk. 2 i den nævnte aftale.«

Hvad angår *de to andre spørgsmål* gør Kommissionen dels gældende, at de er dårligt formuleret, dels at de er uden betydning. For det første står det klart, at Kommissionen aldrig har truffet bestemmelse om anvendelse af udligningsafgifter ved indførsler af græske vine men har indskrænket sig til at handle på grundlag af Rådets forordning nr. 816/70 ved fastsættelse af de afgifter, der er hjemlet deri. For det andet har Kommissionen aldrig haft til hensigt eller hævdet at handle inden for rammerne af artiklerne 41 og 43 i Athen-aftalen. Det svar, der bør gives på disse spørgsmål, bør derfor være følgende:

»3. Fællesskabet er kun beføjet til at bestemme størrelsen af og enkelthederne vedrørende artikel 43 i Athen-aftalen midlertidigt og i afventning af en afgørelse fra associeringsrådet.

4. Mindsteprisordningen i Athen-aftalens artikel 41 kan ikke iværksættes i form af en ordning med udligningsafgifter«.

Dette svar udtømmer dog ikke det realitetsproblem, som den belgiske ret står over for. Det kan frem for alt ikke af dets negative indhold udledes, at den udligningsafgift, der anvendes i medfør af forordning nr. 816/70, er i strid med artiklerne 41 og 43 i Athen-aftalen, og at forordningen derfor er ugyldig. Ved vedtagelsen af den omstridte foranstaltning påberåbte fællesskabsinstitutionerne sig på ingen måde de nævnte artikler, som i realiteten gælder helt bestemte forhold, der ikke har noget at gøre med de faktiske omstændigheder i det foreliggende tilfælde.

Kommissionen finder, at Domstolen ved besvarelsen af disse spørgsmål af hensyn til den forelæggende ret bør præcisere, at der ikke af dens svar, navnlig hvad angår tredje og fjerde spørgsmål, kan udledes, at forordning nr. 816/70 er ugyldig i det omfang, den foreskriver opkrævning af en udligningsafgift også for indførsler af græske vine.

III — Mundtlige forhandlinger

Selskabet Haegeman, den belgiske stat og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 12. marts 1974.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 4. april 1974.

Præmisser

1 Ved kendelse af 17. oktober 1973, indgået til Domstolen den 7. november 1973, har Tribunal de Première Instance, Bruxelles, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet nogle præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 9, stk. 3 i Rådets forordning nr. 816/70 af 28. april 1970 (EFT-specialudgave 1971 (I), s. 212; original reference ABl. 1970, L 99) og vedrørende visse bestemmelser i »Aftale om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland«, indgået i medfør af Rådets beslutning (63/106/EØF) af 25. september 1961 og offentliggjort i Journal Officiel den 18. februar 1963 (s. 293/63), i det følgende kaldet »Athen-aftalen«.

2 I henhold til EØF-traktatens artikel 177, stk. 1 har »Domstolen ... kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål ... om gyldigheden og fortolkningen af retsakter fra Fællesskabets institutioner«;

3 Athen-aftalen blev, som det fremgår af beslutningen af 25. september 1961, indgået af Rådet i henhold til artiklerne 228 og 238 i traktaten;

4 denne aftale er herefter, for så vidt angår Fællesskabet, en retsakt fra en af Fællesskabets institutioner i den betydning, der er forudsat i artikel 177, stk. 1, b;

5 aftalens bestemmelser udgør fra dens ikrafttræden en integreret del af fællesskabsretten;

6 inden for rammerne af denne retsorden har Domstolen herefter kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser vedrørende fortolkningen af denne aftale.

7 Ved det første spørgsmål anmodes Domstolen om en præcisering af indholdet og rækkevidden af ordet »behandling« i pkt. 2 i protokol nr. 14, der er knyttet til Athen-aftalen;

8 det fremgår af sagens akter, at det i hovedsagen drejer sig om, hvorvidt den »behandling«, der er omtalt i denne protokol, alene er ordningen med toldafgifter og kontingenter, eller om der er tale om hele ordningen vedrørende indførsel af græske vine til Benelux-landene.

9 Punkt 2 i protokol nr. 14 foreskriver, at

»Kongeriget Belgien, storhertugdømmet Luxembourg og kongeriget Nederlandene anvender ved indførsler fra Grækenland den behandling, som indførslerne fra Tyskland, Frankrig og Italien er undergivet«;

10 fortolkningen af denne bestemmelse må ske på grundlag af det almindelige system i Athen-aftalen, som den udgør en del af, og af systemet i samtlige de bestemmelser, der findes i selve protokollen.

11 I henhold til den nævnte aftales artikel 6 har den aftalte associering mellem Fællesskabet og Grækenland som »grundlag . . . en toldunion, som med forbehold af de i aftalen fastsatte undtagelser, omfatter al vareudveksling, og som mellem Fællesskabets medlemsstater og Grækenland indebærer forbud mod toldafgifter ved ind- og udførsel, såvel som mod alle afgifter med tilsvarende virkning, samt indebærer at Grækenland skal anvende Fællesskabets fælles toldtarif i sine forbindelser med tredjelande«;

12 hvad særlig angår landbrugsprodukterne, skal associeringens funktion og udvikling, i henhold til aftalens artikel 33, ledsages af en gradvis harmonisering af Fællesskabets og Grækenlands landbrugspolitik;

13 denne harmonisering afhænger dels af det fremskridt, som nås af Fællesskabet ved etableringen af dets egen fælles landbrugspolitik, og dels af iværksættelsen af den i aftalens artikler 34 og 35 fastsatte procedure;

14 som foreløbigt skridt mod en sådan harmonisering er landbrugsprodukterne undergivet den i aftalens artikel 37 fastlagte ordning, der for de produkter, der figurerer på listen i bilag III, medfører den gradvise ophævelse af toldafgifter og importkontingenter samt af afgifter og foranstaltninger med tilsvarende virkning;

15 for de produkter, der ikke figurerer på den ovenfor nævnte liste, består ordningen i konsolidering af de nationale foranstaltninger af told og kontingentmæssig art, der blev anvendt af de kontraherende parter på datoen for aftalens ikrafttræden, og i udvidelse af ydede told- og kontingentindrømmelser over for tredjelande til deres indbyrdes handelsforbindelser;

16 for så vidt angår landbrugsprodukterne giver protokol nr. 12, der er knyttet til denne aftale, desuden mulighed for, at disse underkastes det system med

importafgifter, der er foreskrevet inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik.

17 Det fremgår af denne ordning, at formålet med Athen-aftalen er oprettelsen af den toldunion under tredobbelt forbehold af de frister, som aftalen foreskriver i denne henseende, af de særlige garanterede fordele inden for told- og kontingentområdet for græske udførsler af visse landbrugsprodukter og af den adgang, som protokol nr. 14 sikrer Fællesskabet til at fastsætte de for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik nødvendige foranstaltninger;

18 da protokol nr. 14 foreskriver udvidelse af de indrømmelser, der er givet eller kunne gives af medlemsstaterne i deres indbyrdes handelsforbindelser, til at gælde for græske udførsler af vine, indgår den i denne ordning;

19 allerede heraf fremgår det, at det emne, der reguleres i punkt 2 i denne protokol, alene er toldafgifter og kontingenter, der gælder for græske udførsler af vin;

20 ydermere indgår dette punkt i en tekst, som for udførsel af græsk vin til Tyskland, Frankrig og Italien udelukkende omhandler spørgsmål om told og kontingenter;

21 det må herefter konkluderes, at ordet »behandling« i punkt 2 i protokol nr. 14, der er knyttet til aftalen om oprettelse af en associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland, skal forstås som henvisende udelukkende til toldafgifter og kvantitative restriktioner.

22 Det andet spørgsmål drejer sig om, hvorvidt den udligningsafgift, der af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber er pålagt græsk vin, der importeres til Belgien og storhertugdømmet Luxembourg, er en toldafgift eller en afgift med tilsvarende virkning i den betydning, der forudsættes i den førnævnte associeringsaftales artikel 37, stk. 2.

23 Forordning nr. 816/70, artikel 9, stk. 3, første afsnit bestemmer:

»Er tilbudsprisen franko grænse for en vin med tillæg af told lavere end vinens referencepris, opkræves ved import af denne vin og dermed ligestillede vine en udligningsafgift på størrelse med forskellen mellem referenceprisen og tilbudsprisen franko grænse med tillæg af tolden«;

24 hovedformålet med denne afgift er i henhold til den fjerde betragtning til forordningen at undgå, at der på Fællesskabets marked sker forstyrrelser på grund af tilbud på verdensmarkedet til unormale priser;

25 dermed følger det af denne ordning, at den omhandlede afgift bestemmes i forhold til et prisniveau, der er fastsat i overensstemmelse med målene for fællesmarkedet, og at den er af skiftende størrelse og kan ventes at variere i takt med konjunktursvingningerne, hvorved den udfylder en regulerende rolle på Fællesskabets marked for vin;

26 en sådan afgift udgør en importafgift, der er knyttet til oprettelsen af en fælles markedsordning for vin;

27 selv om den omhandlede afgift i tilfælde af indførsel af græske vine til Benelux-landene ikke opfylder sin beskyttelsesfunktion, idet toldafgiften, der skal anvendes, er nul, berører denne omstændighed ikke afgiftens retlige karakter, men skyldes alene det særligt fordelagtige ved den samhandelsordning, der gælder for disse indførsler.

28 Den nævnte afgift henhører under de foranstaltninger, der er indført inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, og navnlig under de supplerende bestemmelser i forordning nr. 816/70 med hensyn til den fælles markedsordning for vin;

29 faktisk forbeholder punkt 1 i protokol nr. 12, der er knyttet til Athen-aftalen, Fællesskabet en vis frihed, når det bestemmer:

»Det system med importafgifter, der er fastlagt inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, udgør en for denne politik speciel foranstaltning, som, hvor den anvendes af den ene eller den anden part, ikke kan betragtes som en afgift med tilsvarende virkning i henhold til artiklerne 12 og 37 i associeringsaftalen«.

30 Følgelig må det andet spørgsmål besvares med, at den udligningsafgift, der i medfør af forordning nr. 816/70, artikel 9, stk. 3 er pålagt græske vine, som indføres til Belgien og storhertugdømmet Luxembourg, udgør en importafgift i den betydning, der er forudsat i den til associeringsaftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland knyttede protokol nr. 12, og kan i henhold til protokollen hverken betragtes som en toldafgift eller som en afgift med tilsvarende virkning i den betydning, der er forudsat i denne aftales artikel 37, stk. 2.

31 Det tredje spørgsmål drejer sig om, hvorvidt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber inden for rammerne af Athen-aftalens artikel 43 er kompetent til alene, dvs. uden at inddrage associeringsrådet, at fastsætte størrelsen af og enkelthederne vedrørende opkrævningen af den udligningsafgift, der er foreskrevet for indførsler af græske vine til EØF-området;

32 det fjerde spørgsmål drejer sig om, hvorvidt Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, hvis betingelserne for anvendelse af associeringsaftalens artikel 41 er opfyldt, kan iværksætte den deri hjemlede beskyttelse på anden måde end ved en mindsteprisordning og specielt ved en ordning med udligningsafgifter, der opkræves af Fællesskabet.

33 Aftalens artikler 41 og 43 sigter til særtilfælde, karakteriseret enten ved en forstyrrelse, der kan medføre risiko for de mål, der er fastsat i EØF-traktatens artikel 39, eller ved en skade på markedet i en eller flere af Fællesskabets medlemsstater på den ene side eller på det græske marked på den anden side;

34 det følger af disse bestemmelser, at de foranstaltninger, de omhandler, alene har som mål at imødegå vanskeligheder, der skyldes unormale markedstilstande;

35 derimod udgør den omstridte udligningsafgift en stabiliserende foranstaltning vedrørende importen, som er uadskilleligt forbundet med den fælles markedsordning for vin;

36 da aftalens artikler 41 og 43 ikke har nogen indvirkning på anvendelsen af denne afgift, falder spørgsmålene vedrørende deres fortolkning derfor bort i det foreliggende tilfælde.

Vedrørende sagsomkostningerne

37 De udgifter, der er afholdt af den belgiske stat og Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har indgivet indlæg til Domstolen, kan ikke godtgøres;

38 da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt den af Tribunal de Première Instance, Bruxelles, ved kendelse af 17. oktober 1973, for ret:

1. **Ordet »behandling« i punkt 2 i protokol nr. 14, der er knyttet til aftalen om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland, skal forstås som udelukkende henvisende til toldafgifter og kvantitative restriktioner;**

2. **den udligningsafgift, der i henhold til forordning nr. 816/70, artikel 9, stk. 3 er pålagt græske vine, der importeres til Belgien og storhertugdømmet Luxembourg, udgør en importafgift i den betydning, der er forudsat i den til associeringsaftalen mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland knyttede protokol nr. 12, og kan i henhold til protokollen hverken betragtes som en toldafgift eller en afgift med tilsvarende virkning i den betydning, der er forudsat i denne aftales artikel 37, stk. 2;**

3. **artiklerne 41 og 43 i aftalen om associering mellem Det europæiske økonomiske Fællesskab og Grækenland har ingen indvirkning på anvendelsen af den udligningsafgift, der er indført ved forordning nr. 816/70, artikel 9, stk. 3.**

Lecourt Donner Sørensen Monaco Mertens de Wilmars
Pescatore Kutscher Ó Dálaigh Mackenzie Stuart

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 30. april 1974.

A. Van Houtte
Justitssekretær

R. Lecourt
Præsident