

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT G. REISCHL FREMSAT DEN 28. NOVEMBER 1979 ¹

Høje Ret.

indførtes, hovedsagelig i form af whisky, vodka, cognac, gin og rom.

For forståelsen af den af Kommissionen mod kongeriget Danmark anlagte traktatbrudsag må man vide følgende om situationen på det danske alkoholmarked og om det danske afgiftssystem:

Den danske produktion af spiritus, likør og andre alkoholholdige drikkevarer, som omhandlet i den fælles toldtarifs position 22.09, androg i 1977 i alt 81 000 hektoliter ren alkohol. Heraf anvendtes ca. 60 000 hektoliter ren alkohol (= 80 %) alene til fremstilling af akvavit, som fremstilles af neutral alkohol med tilsætning af vegetabiliske aromastoffer. Det samlede danske forbrug af spiritus, likør og andre alkoholholdige drikkevarer androg samme år 92 400 hektoliter ren alkohol. Heraf udgjorde akvavit 57 870 hektoliter (= 63 %) og de øvrige alkoholholdige drikkevarer 34 530 (= 37 %). *Forbruget* af akvavit udgjordes for langt den største dels vedkommende af akvavit af dansk oprindelse, nemlig 57 280 hektoliter ren alkohol (= 99 %), medens kun en ringe mængde i en størrelsesorden af 590 hektoliter ren alkohol (= 1 %) udgjordes af akvavit, indført hovedsagelig fra Forbundsrepublikken Tyskland (57 %), Norge (39 %) og Sverige (4 %). Af de øvrige drikkevarer, som konsumeredes i nævnte tidsrum, var 11 180 hektoliter (= 32 %) af dansk oprindelse, medens den største del, nemlig 23 340 hektoliter ren alkohol (= 68 %)

I henhold til den danske afgiftslovgivning — for tiden lovbekendtgørelse nr. 151 af 4. april 1978 om afgift af spiritus m.m. — opkræves der forbrugsafgift af alkohol efter forskellige satser, alt efter om det drejer sig om akvavit eller andre drikkevarer. Afgiften af akvavit forhøjedes i første omgang med virkning fra den 21. august 1976 fra 108,60 DKR til 130,30 DKR og yderligere ved lov nr. 437 af 6. september 1977 til den i dag gældende sats på 167,50 DKR pr. liter af 100 % ethanolstyrke. Afgifterne for anden spiritus forhøjedes derimod på samme tidspunkt fra 154,80 DKR til 185,75 DKR og senest til 257,15 DKR pr. liter af 100 % ethanolstyrke. I henhold til den nævnte lovs §§ 3 og 4 skal en vare — for som akvavit at blive omfattet af den lave afgiftssats — blandt andet opfylde følgende betingelser:

1. Den skal være fremstillet af neutral alkohol og tilsat vegetabiliske aromastoffer.
2. Den skal have en ethanolstyrke på mindst 40,0 men ikke over 49,9 rumfangsprocent.
3. Ekstraktindholdet må højst være 2 gram pr. 100 ml.

¹ — Oversat fra tysk.

4. Den må ikke have karakter af gin, vodka, genever, wacholder og lignende, likør, punch, bitter og lignende, anisspiritus eller rom, frugtbrændevin og andre varer, hvis typiske smagskarakter traditionelt fremkommer ved destillationen eller lagringen.

Kommissionen gjorde allerede den 22. december 1975 den danske regering opmærksom på, at den forskellige beskatning af akvavit, som udgør hovedparten af den danske alkoholproduktion og af det danske alkoholforbrug, i forhold til anden spiritus var i strid med EØF-traktatens artikel 95. Den danske regering tilbageviste denne påstand ved skrivelse af 17. februar 1976, idet den anførte, at der for så vidt angår akvavit og andre destillerede alkoholholdige drikkevarer ikke er tale om lignende produkter i den i nævnte bestemmelse forudsatte betydning.

Derpå indledte Kommissionen ved skrivelse af 26. marts 1976 en formel procedure efter EØF-traktatens artikel 169. Kommissionen anførte i denne skrivelse bl.a., at akvavit i forhold til anden spiritus til drikkebrug må anses som en lignende vare, at den danske fremstilling af sidstnævnte spiritusprodukter nærmest er betydningsløs, og at den højeste afgiftssats derfor næsten udelukkende rammer indført spiritus med den virkning, at disse afgiftsregler udgør en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, eller i hvert fald af artiklens stykke 2. Da den danske regering i sin svarskrivelse af 26. april 1976 fastholdt sit standpunkt, fremsatte Kommissionen

ved skrivelse af 10. december 1976 over for den danske regering en begrundet udtalelse efter EØF-traktatens artikel 169, i hvilken den konstaterede, at EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, subsidiært artikel 95, stk. 2, var overtrådt og opfordrede den danske regering til inden for en frist af en måned at bringe overtrædelsen til ophør. I sin svarskrivelse af 27. marts 1977 anførte den danske regering, at de gældende regler ikke alene ikke er diskriminerende, men endog belaster akvavitten hårdere i afgiftsmæssig henseende, når akvavittens detailpris tages i betragtning, end andre, dyrere drikkevarer. Som følge heraf har Kommissionen den 7. august 1978 indbragt den foreliggende sag for Domstolen med påstand om, at det statueres, at kongeriget Danmarks regering ved ikke at have gennemført ensartede afgifter på alkoholholdige drikkevarer gør sig skyldig i overtrædelse af bestemmelserne i artikel 95, stk. 1, subsidiært artikel 95, stk. 2, i EØF-traktaten. Desuden påstår Kommissionen kongeriget Danmarks regering tilpligtet at betale sagens omkostninger. Heroverfor påstår kongeriget Danmarks regering frifindelse, samt at Kommissionen pålægges sagens omkostninger. Subsidiært påstår den danske regering, at kongeriget Danmark dømmes for overtrædelse af EØF-traktatens artikel 95 i det omfang, Domstolen for et eller flere spiritusprodukters vedkommende måtte finde, at de har den i artikel 95, stk. 1, omhandlede lighed med akvavit eller i øvrigt må antages at stå i et sådant forhold til akvavit, at artikel 95, stk. 2, må anses for overtrådt.

Også denne sag stiller os over for retsspørgsmål, som allerede på lignende måde blev behandlet i sagerne 168/78 (*Kommissionen mod Den franske Republik*) og 169/78 (*Kommissionen mod Den italienske Republik*). Et indenlandsk

produkt — i det foreliggende tilfælde akvavit — som fremstilles i store mængder og næsten dækker hele det indenlandske behov, belægges med en lavere afgift end andre alkoholholdige drikkevarer, der som whisky, cognac, gin, vodka og lignende for den største dels vedkommende indføres. Afgørende for afgørelsen i sagen er, om de i § 3 i den danske lovbekendtgørelse nr. 151 af 4. april 1978 opregnede former for spiritus, likører og lignende drikkevarer efter EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, må anses for lignende i forhold til indenlandsk akvavit, der i henhold til § 2, stk. 1, i den nævnte lov beskattes væsentligt lempeligere.

Til støtte for sin påstand har Kommissionen derfor i det væsentligste fremført de argumenter, som den allerede har gjort gældende i de nævnte sager mod Den franske Republik og Den italienske Republik. Den kommer til det resultat, at den i den omhandlede danske lov indeholdte snævre definition, som hviler på smag og alkoholstyrke, har til følge, at lignende drikkevarer, som er indført fra de andre medlemsstater, bliver beskattet hårdere. Da akvavit og de andre, sidstnævnte, produkter, ud fra de af Domstolen udarbejdede formelle og materielle kriterier må anses for lignende i den i artikel 95, stk. 1, i EØF-traktaten forudsatte betydning, er den danske lov i strid med denne bestemmelse, som med hensyn til indførte lignende varer ikke tillader nogen forskelsbehandling af økonomiske eller sociale hensyn.

Til støtte for den modsatte opfattelse har kongeriget Danmarks regering fremført

en række argumenter, som allerede tidligere er blevet fremført af den franske og den italienske regering, og som jeg allerede har taget stilling til i mine forslag til afgørelse i de nævnte sager, hvortil for så vidt kan henvises.

Den danske regering henviser således til, at den danske spiritusbeskatning ikke er diskriminerende, idet den laveste afgiftsats gælder for såvel indenlandsk akvavit som for indførte produkter, der hovedsagelig indføres fra Forbundsrepublikken Tyskland. Den højere beskatning af andre alkoholholdige drikkevarer end akvavit gælder desuden ikke blot m.h.t. indførte, men også m.h.t. indenlandske produkter, idet i hvert fald en tredjedel af det danske forbrug af spiritusprodukter, som ikke falder ind under betegnelsen akvavit, er af indenlandsk oprindelse. Selv i tilfælde af, at akvavit og andre alkoholholdige drikkevarer måtte blive anset for at være lignende varer, må det efter den danske regerings opfattelse fastholdes, at de sidstnævnte ikke som følge af deres indførsel til Danmark beskattes højere end lignende produkter. EØF-traktatens artikel 95 stiller ikke krav om generel afgiftsneutralitet, men tager tværtimod kun sigte på de tilfælde, hvor indførte og indenlandske varer forskelsbehandles i afgiftsmæssig henseende. Efter det danske afgiftssystem er den forskellige beskatning af alkoholholdige drikkevarer ikke afhængig af selve indførslen. Påstanden om, at en medlemsstats afgiftsstruktur ikke må have nogen som helst indflydelse på de frie varebevægelser i Fællesskabet, ville føre til en udvidelse af området for artikel 95, hvilket, således som det kan udledes af artikel 99, ikke har været hensigten.

Det af den danske regering her anførte virker af forskellige grunde, som jeg allerede har redegjort for i mine forslag til afgørelse i sagerne 168/78 og 169/78, ikke overbevisende. Jeg skal derfor kun i al korthed erindre om, at varebeskatningen i samhandelen i Fællesskabet følger bestemmelseslandsprincippet, ifølge hvilket varerne i videst muligt omfang befries for det eksporterende lands indirekte skatter og i videst muligt omfang belastes med det importerende lands indirekte skatter. De fiskale bestemmelser i artikel 95 ff blev under principiel bibeholdelse af staternes selvbestemmelsesret på afgiftsområdet alene optaget i traktaten for med henblik på de frie varebevægelser at hindre en diskriminerende anvendelse af bestemmelseslandsprincippet. Medens EØF-traktatens artikel 99 under de dér nævnte betingelser muliggør afskaffelse via harmonisering af de uligheder, som fremkommer ved de enkelte staters *forskellige* afgiftssystemer, skal artikel 95 sikre en afgiftsmæssig neutralitet således, at varer, som indføres fra andre medlemsstater hverken direkte eller indirekte ved *nationale* afgiftsregler stilles ringere end lignende indenlandske produkter. Dette indebærer, som Domstolen især fremhævede i sag 148/77 (*H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH & Co. mod Hauptzollamt Flensburg*, dom af 10. 10. 1978, Sml. 1978, s. 1787), at særlige begunstigelsesordninger for bestemte former for spiritus skal gælde *alle* former for spiritus, i det omfang disse godtgøres at være lignende i den i EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, forudsatte betydning. Da, som bekendt, artikel 95 også skal forhindre skjult forskelsbehandling, er det i modsætning til det af den danske regering anførte ikke afgørende, om den afgiftsmæssige forskelsbehandling udtrykkeligt er knyttet til indførslen. En sådan tilsløret forskelsbehandling kan f.eks. godt foreligge, når kun en ganske lille del af de indførte varer er omfattet af en afgiftsmæssig begunstigelsesordning, som omfatter den største del af den

indenlandske produktion, medens hovedparten af de overvejende indførte, lignende varer, er udelukket fra denne afgiftsmæssige begunstigelse.

Dette fremgår særlig tydeligt i det danske afgiftssystem. Akvavit, som er omfattet af en afgiftsmæssig begunstigelsesordning, afgrænses således over for anden spiritus for det første ved fremstillingsmåden og dernæst ved alkoholindholdet samt et bestemt ekstraktindhold. Desuden bestemmes det, at drikkevarer, selv når de opviser de beskrevne kendetegn, ikke må have karakter af gin, vodka, genever og lignende. Disse regler medfører, at 57 280 hektoliter akvavit af dansk oprindelse i forhold til kun 590 hektoliter indført snaps er omfattet af den skattemæssige begunstigelsesordning, medens 23 340 hektoliter af anden indført spiritus beskattes højere og således forskelsbehandles i forhold til indenlandsk akvavit. At et mindre kvantum på 11 180 hektoliter af andre indenlandske drikkevarer også er omfattet af den højere afgiftssats, ændrer intet ved, at der er tale om en ulovlig forskelsbehandling. Det er ligeledes uden betydning, om dansk akvavits stærke stilling på markedet beror på traditionelle forbrugervaner eller er en følge af forskelsbehandlingen, idet EØF-traktatens

artikel 95, stk. 1, ikke tager hensyn til, om den differentierede afgiftsordning har protektionistisk virkning.

Endelig har den danske regering henvist til, at den differentierede afgiftsordning for akvavit og andre alkoholholdige drikkevarer — efter at værdiafgiften, som hvilede på de enkelte drikkevarer, var blevet ændret til en mængdeafgift — blev indført for at forhindre, at akvavit på grund af sin lave fremstillingspris blev afgiftsbelastet hårdere i forhold til andre, dyrere produkter som følge af, at mængdeafgiften nu blev beregnet pr. liter ren alkohol, og at en sådan mængdeafgift, som også tager hensyn til værdiafgiftsmæssige betragtninger, ikke er forbudt i EØF-traktaten.

indrømmes sidstnævnte drikkevarer. For det andet, og dette er det afgørende, har kongeriget Danmark ved at indføre en afgift pr. liter ren alkohol, besluttet sig for en mængdeafgift, som efter hensigten med EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, må finde tilsvarende anvendelse, idet afgiften beregnes efter alkoholmængden og således er uafhængig af fremstillingsprisen. Dette er i overensstemmelse med Domstolens dom i sag 45/75 (*Rewe-Zentrale des Lebensmittel-Großhandels GmbH mod Hauptzollamt Landau/Pfalz*, dom af 17. 2. 1976, Sml. 1976, s. 181), hvori den udtalte, at »den i artikel 95 omhandlede lighed mellem afgifter på nationale og indførte produkter gælder uafhængigt af den indvirkning, som andre end fiskale elementer har på produktionsprisen for de produkter, der skal sammenlignes«. Navnlig kan »artikelens anvendelsesområde ikke udstrækkes så langt, at den tillader en udligning mellem en fiskal afgift, der skal påhvile det importerede produkt, og en belastning af anden art, f.eks. økonomisk, der påhviler det lignende indenlandske produkt«.

Denne argumentation virker dog af forskellige grunde heller ikke overbevisende. For det første skal nemlig begunstigelsesordninger, som indrømmes indenlandske produkter ved en værdiafgift ifølge Domstolens dom i sag 148/77 (*Hansen*) også omfatte lignende spiritus fra andre medlemsstater. Såvel akvavit som nogle af de hovedsagelig indførte former for spiritus som f.eks. gin, vodka og genever fremstilles af neutral alkohol, der igen, som vi har hørt under den mundtlige forhandling, kan udvindes af korn, kartofler eller melasse. Disse drikkevarer må altså betegnes som lignende i henseende til deres fremstillingspris, hvilket medfører, at de afgiftsmæssige begunstigelser, som ydes indenlandsk akvavit, efter artikel 95 også burde

Ifølge en korrekt fortolkning af EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, foreligger der herefter altid en overtrædelse af denne bestemmelse, når et fra andre medlemsstater indført produkt belastes hårdere i forhold til det lignende indenlandske produkt, idet den nationale afgiftsklassificering i denne forbindelse er uden betydning. Dette kan, som den danske regering med rette har bemærket, medføre, at andre lignende indenlandske varer efter det nationale afgiftssystem beskattes hårdere end lignende indførte varer. Denne »ringere stilling« for lignende indenlandske varer er imidlertid en følge af den afgiftsmæssige suverænitæt, som medlemsstaterne har bibe-

holdt, og som ikke omfattes af EØF-traktatens artikel 95. Uanset den danske regerings opfattelse kan der ikke af det af Domstolen anførte i sag 78/76 (*Firma Steinike & Weinlig mod Forbundsrepublikken Tyskland*, dom af 22. 3. 1977, Sml. 1977, s. 595) om, at »Artikel 95 har til formål at ophæve direkte eller indirekte forskelsbehandling af indførte varer, men ikke at placere disse i en privilegeret skattemæssig situation i forhold til indenlandske varer«, udledes noget andet resultat. Domstolen præciserer her alene, at den indførte vare ikke må stilles afgiftsmæssigt ringere end indenlandske varer.

Som afslutning på undersøgelsen er det derfor kun nødvendigt yderligere at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt akvavit ifølge definitionen i den omhandlede danske afgiftslov skal anses for en

lignende vare efter EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, i forhold til andre alkoholholdige drikkevarer, som er omfattet af position 22.09 C i den fælles toldtarif. Modsat den af den danske regering hævdede opfattelse, som her i det væsentlige er den samme, som hævdet af den franske og den italienske regering i sagerne 168/78 og 169/78, må spørgsmålet under henvisning til min begrundelse i de nævnte sager besvares bekræftende.

Da det hermed er fastslået, at kongeriget Danmark overtræder forbudet i EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, ved at pålægge indførte produkter, som opfylder de anførte kriterier, en højere intern afgift end akvavit, er det ikke nødvendigt at gå nærmere ind på betingelserne i bestemmelsens stykke 2 eller på den af den danske regering nedlagte subsidiære påstand.

Jeg foreslår derfor, at det statueres, at kongeriget Danmark overtræder sine forpligtelser efter EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, ved at pålægge indført spiritus, likører og andre drikkevarer som omhandlet i position 22.09 C i den fælles toldtarif en højere afgift end indenlandsk akvavit, og at kongeriget Danmark tilpligtes at afholde sagens omkostninger.