

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

Høje Ret.

Følgende faktiske omstændigheder ligger til grund for den af Kommissionen mod Den italienske Republik anlagte traktatbrudssag:

Den italienske spiritusproduktion, nemlig fremstillingen af alkoholholdige drikkevarer henhørende under den fælles toldtarifs position 22.09 C, som beløber sig til mere end 400 000 hl årligt, er koncentreret om fremstilling af spiritus fremstillet på basis af vin og presserester, såsom brandy og grappa. Fremstilling af spiritus på basis af andre frugter er langt mindre betydningsfuld og kan anslås til ca. 24 000 hl om året, medens spiritusproduktion på basis af korn er endnu mindre. Kommissionen, der støtter sig på tal fra det italienske finansministerium, har for året 1975 opgivet denne produktion til 78 hl og for året 1976 til kun 4 hl ren alkohol. Ifølge opgivelser fra den italienske regering andrager den indenlandske whisky- og romproduktion tilsammen 19 000 hl om året, hvorved dog bør oplyses, at »whisky« i Italien fremstilles af en forskæring af indført whisky, samt alkohol udvundet af indenlandske produkter og vand. I modsætning til den ubetydelige egenproduktion blev der i 1975 indført 74 000 hl whisky til drikkebrug.

Ved siden af de såkaldte statsafgifter, produktionsafgift og merværdiafgift er der i den italienske afgiftslovgivning

fastsat en yderligere afgift for alkoholholdige drikkevarer, som er bestemt for detailhandelen. Denne afgift opkræves i form af afgiftsbanderoler, som anbringes på de flasker, der rummer indtil 2 liter.

I den foreliggende sag drejer det sig kun om banderoleafgiften, som er fastsat med forskellige satser for spiritus fremstillet på basis af presserester, spiritus på basis af vin og spiritus på basis af korn eller sukkerrør. Ved artikel 6 i dekret nr. 745 af 26. oktober 1970 om ekstraordinære foranstaltninger til styrkelse af økonomien (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nr. 272 af 26. 10. 1970, s. 7193), der er blevet til lov nr. 1043 af 18. december 1970 (*Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* nr. 323 af 23. 12. 1970, s. 8543), blev banderoleafgiften for spiritus på basis af korn og sukkerrør med undtagelse af gin betydeligt forhøjet, medens afgiftssatserne for den øvrige spiritus, især spiritus på basis af vin og presserester, forblev uændret. Vedrørende de konkrete nugældende afgiftssatser kan jeg henvise til tabellerne i retsmøderapporten. Af disse fremgår det, at der for en enliters flaske spiritus, der er fremstillet på basis af presserester, skal betales 20 LIT, for en flaske spiritus på basis af vin 60 LIT og for en flaske spiritus på basis af korn og sukkerrør 420 LIT, hvilket i de nævnte produkters rækkefølge svarer til forholdet 1 : 3 : 21.

Kommissionen meddelte allerede i 1974 den italienske regering, at den havde sine betænkeligheder vedrørende denne ordning, der belastede den overvejende

¹ — Oversat fra tysk.

indførte spiritus på basis af korn og sukkerrør, såsom whisky og rom, hårdere end de tilsvarende nationale produkter fremstillet på basis af vin, presserester og frugt. I sin svarskrivelse henviste den italienske regering bl.a. til, at Italien også har en betydelig produktion af spiritus på basis af korn og sukkerrør, at statistikkerne viser et hurtigere stigende forbrug af indført spiritus på basis af korn og sukkerrør end af spiritus, der er fremstillet på basis af vin og presserester, og endelig at problemet vedrørende den forskellige afgiftsbelastning må løses ved en afgiftsharmonisering.

Republik ikke har overholdt sine forpligtelser i henhold til EØF-traktatens artikel 95, idet den siden den 26. oktober 1970 har belagt importeret spiritus med en særlig, højere afgift, (statslig banderole-afgift), og dømmer Den italienske Republik til at afholde sagens omkostninger.

Min stillingtagen til dette søgsmål er følgende:

I — Den italienske regering mener af to grunde, at sagen bør *afvises*:

Derefter indledte Kommissionen i henhold til EØF-traktatens artikel 169 ved skrivelse af 11. juni 1976 en formel procedure, hvori den foreholdt den italienske regering, at den ved den pågældende afgiftsbelastning enten havde overtrådt EØF-traktatens artikel 95, stk. 1 eller stk. 2. I sin svarskrivelse af 28. juli 1976 henviste den italienske regering for det første til, at den pågældende spiritus ikke var en lignende vare i henhold til EØF-traktatens artikel 95, at såvel de italienske produkter som de indførte produkter blev beskattet, og at den øvrige nationale produktion ikke blev beskyttet. Derefter fremsatte Kommissionen ved skrivelse af 23. januar 1978 en begrundet udtalelse over for den italienske regering i henhold til EØF-traktatens artikel 169, i hvilken den konstaterede, at der forelå et brud på EØF-traktatens artikel 95 og opfordrede til, at det blev bragt til ophør inden for en frist på 15 dage. Efter at Italiens faste repræsentation i en skrivelse af 20. april 1978 havde meddelt, at Italien ikke så nogen grund til at opgive den nuværende afgiftspraksis, anlagde Kommissionen ved stævning indgået til Domstolen den 7. august 1978 sag med påstand om, at Domstolen fastslår, at Den italienske

Den har for det første gjort gældende, at undersøgelsen af den samlede afgiftsbelastning af spiritus ikke kan opspaltes ved enkelte søgsmål, der kun er rettet mod bestemte afgifter. Dette er også i overensstemmelse med Domstolens praksis, idet denne i sag 28/67 (*Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe GmbH mod Hauptzollamt Paderborn*, dom af. 3. 4. 1968, Sml. 1965-1968, s. 475) har gjort det klart, at der ved interne afgifter i henhold til EØF-traktatens artikel 95 skal forstås *samtlig*e afgifter, som faktisk er pålagt en indenlandsk vare i alle fremstillings- og omsætningsled. Som Kommissionen imidlertid selv har bekræftet, er den forskellige afgiftsbelastning af spiritus, som sker ved banderoleafgifter, kun én side af den afgiftsmæssige forskelsbehandling, som Den italienske Republik anklages for. Bedømmelsen af afgiftsbyrden på sammenlignelige produkter må ses i en samlet sammenhæng, hvorved der også må tages hensyn til de byrder, der *kun* påhviler et nationalt produkt, og som ikke vil blive taget i betragtning, hvis der kun tages hensyn til

et af elementerne i den samlede afgiftsbelastning af indførte varer.

Det må til denne indsigelse bemærkes, at der, når henses til Domstolens praksis vedrørende EØF-traktatens artikel 95, sikkert må gives den italienske regering ret i, at der kun er tale om en overtrædelse af artikel 95, hvis en »konkret afgiftssammenligning« fører til det resultat, at indførte varer belægges med højere afgift end lignende indenlandske varer. Dette er dog, hvad Kommissionen også har henvist til, et spørgsmål om sagens realitet, som ikke kan medføre dens afvisning. Det skal vedrørende dette punkt endnu blot bemærkes, at den italienske regering i øvrigt hverken under den indledende procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 169 eller under denne sag har fremført noget afgørende bevis for, at den højere afgift i form af en banderoleafgift, der påhviler spiritus på basis af korn og sukkerrør, opvejes af andre afgifter, som belaster spiritus på basis af vin eller presserester hårdere.

Jeg kan heller ikke anerkende den italienske regerings anden indsigelse, hvorefter sagen må afvises, fordi sagsøger for det første ikke har gjort det tilstrækkelig klart, om søgsmålet støttes på stk. 1 eller stk. 2 i EØF-traktatens artikel 95, og for det andet, fordi søgsmålsgrunden vedrørende den beskyttende virkning af afgiften, som kræves i henhold til stk. 2, ikke er tilstrækkeligt præciseret. Som jeg allerede anførte i mit

forslag til afgørelse i sag 168/78, udgør disse stykker to forskellige forbud, som rammer to forskellige situationer, og derfor må anvendes alternativt. Dette fremhæves også i Domstolens praksis, idet denne f.eks. i sag 27/67 (*Fink-Frucht GmbH mod Hauptzollamt München-Landsberger-Strasse*, dom af 4. 4. 1968, Sml. 1965-1968, s. 509) udtaler, at artikel 95, stk. 2, udover forbudet i artiklens stk. 1 forbyder opkrævning af enhver afgift på importerede varer, som er egnet til indirekte at beskytte andre produktioner. Der er især tale om en sådan beskyttelse, hvis en intern afgift belaster en importeret vare hårdere end en national vare, som konkurrerer med denne med henblik på en eller flere økonomiske anvendelsesmuligheder, uden dog at ligne denne i den i artikel 95, stk. 1, forudsatte betydning. Det fremgår klart heraf, at artikel 95, stk. 2, under de nævnte betingelser supplerer stk. 1. Således må Kommissionen også forstås, når den gør gældende, at enten stk. 1 eller subsidiært stk. 2 i artikel 95 er overtrådt ved den forskellige banderoleafgift. Om den højere afgiftsbelastning af indført spiritus på basis af korn og sukkerrør er egnet til indirekte at beskytte de indenlandske produkter på basis af vin eller presserester er dog ligeledes et spørgsmål om realiteten og kan ikke medføre sagens afvisning.

II — Vedrørende sagens *realitet* har Kommissionen gjort gældende, at Den italienske Republik har overtrådt EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, ved at belægge spiritus på basis af korn, for hvilke der så godt som ingen indenlandsk produktion findes, med højere interne afgifter end lignende indenlandske varer på basis af vin eller presserester. Som det kan udledes af Domstolens praksis, må

de forskellige former for spiritus, uanset de råvarer, som de er fremstillet af, anses for lignende varer i henhold til denne bestemmelse, idet de er omfattet af den samme position 22.09 C i den fælles toldtarif, og i forbrugernes øjne udviser samme egenskaber og opfylder de samme behov.

Den italienske regering har herimod indvendt, at afgiftsbanderoleprisen for spiritus på basis af korn og sukkerrør er den samme for de indførte og de italienske produkter. I modsætning til, hvad Kommissionen mener, fremstilles der dog i Italien 19 000 hl whisky og rom ved forskæring, som tappet på flasker er underkastet de samme afgifter ved salg som de tilsvarende indførte drikkevarer.

Formålet med bestemmelsen i artikel 95, der for så vidt må anses som et supplement til forbudet mod told og afgifter med tilsvarende virkning, er imidlertid at sikre lignende produkter samme konkurrenceevne uden at gribe ind i medlemsstaternes kompetence på afgiftsområdet. Af denne grund må det også stadig være tilladt medlemsstaterne at behandle indenlandske varer forskelligt, selv om de skulle være »lignende«. En eventuel nødvendig tilnærmelse af forbrugsafgifter og øvrige indirekte afgifter kan kun foretages af Rådet via en afgiftsharmonisering ved forordninger i henhold til EØF-traktatens artikler 99 og 100 og ikke ved en udvidende fortolkning af artikel 95, som for det første kun kan foretages for bestemte tilfælde vedkommende og for

det andet er egnet til at forstærke de bestående forskelle. Uafhængigt af disse generelle spørgsmål vedrørende anvendelsesområdet for og rækkevidden af artikel 95 må det imidlertid i alle tilfælde fastholdes, at spiritus på basis af korn og spiritus på basis af vin eller presserester ikke kan anses for at være lignende varer i henhold til artikel 95. De adskiller sig ved de anvendte råvarer, fremstillingsprocessen, egenskaber og alkoholsammensætning. Tilsvarende bestemmes forbrugernes valg også af drikkevarernes forskellige smag, deres formodede kvalitet, forskellige drikkevaner og sundhedsmæssige overvejelser. Tarifieringen i den fælles toldtarif, som i øvrigt ligeledes viser, at de pågældende varer er forskellige, har kun sekundær betydning.

Da disse argumenter i det væsentlige stemmer overens med det af parterne anførte i den for så vidt lignende traktatbrudssag, *Kommissionen mod Den franske Republik* (sag 168/78), kan jeg fatte mig i korthed ved den retlige vurdering af disse. I denne sag henviste jeg allerede til, at traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab principielt ikke griber ind i medlemsstaternes kompetence på afgiftsområdet, hvorfor det også står disse frit at indføre det afgiftssystem, som efter deres opfattelse er bedst egnet for de enkelte produkter. Såfremt den forskellige afgiftsbelastning fra medlemsstaternes side medfører konkurrencefordrejninger, der bringer gennemførelsen af hjemmemarkeds-lignende forhold i fare, giver artikel 99 mulighed for en harmonisering af bl.a. forbrugsafgifter og andre indirekte skatter. Herfra må dog undtages det tilfælde, at gennemførelsen af hjemmemarkeds-lignende forhold i samhandelen mellem medlemsstaterne hindres

ved en forskellig *indenlandsk* afgiftpålæggelse. I dette tilfælde begrænser artikel 95 medlemsstaternes suveræne kompetence på afgiftsområdet, idet den bestemmer, at det nationale afgiftssystem ikke må medføre, at indførte varer pålægges højere afgifter end lignende indenlandske varer. En overtrædelse af EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, foreligger derfor allerede, hvis et fra andre medlemsstater indført produkt pålægges en højere afgift end *et hvilket som helst* indenlandsk produkt.

Det er altså i strid med EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, når den indførte spiritus på basis af korn er en lignende vare i forhold til den indenlandske spiritus fremstillet på basis af vin eller presserester, at pålægge denne højere indenlandske afgifter end sidstnævnte. Da det i denne sammenhæng heller ikke er afgørende, om andre lignende eller endog identiske indenlandske varer pålægges en højere afgift, er det heller ikke nødvendigt at komme nærmere ind på spørgsmålet, om den i Italien fremstillede spiritus på basis af korn og sukkerrør skal anses for en indenlandsk vare. På grund af dens selvstændige kompetence på afgiftsområdet står det den italienske regering frit af andre end fiskale grunde — den italienske regering har her nævnt handelspolitiske hensyn — at pålægge disse produkter en højere afgift end andre lignende indenlandske produkter. En sådan ikke-fiskal målsætning må dog ikke forfølges ved pålæggelse af afgift på varer fra andre medlemsstater, som i forhold til indenlandske varer må anses for at være lignende.

Andet kan trods det af den italienske regering fremførte heller ikke udledes af

Domstolens dom i sag 148/77 *H. Hansen jun. & O. C. Balle GmbH mod Hauptzollamt Flensburg*, dom af 10. 10. 1978, Sml. 1978, s. 1787). I denne dom statuere Domstolen, at den dagældende fællesskabsret ikke forbød, at medlemsstaterne med legitime økonomiske eller sociale formål indrømmede fiskale fordele i form af fritagelse for eller nedsættelse af afgifter for bestemte former for spiritus eller bestemte producentgrupper. Hvis sådanne fiskale fordele indrømmes for bestemte former for spiritus, skal disse imidlertid i alle tilfælde også garanteres spiritus indført fra Fællesskabet, som opfylder kriterierne i artikel 95, stk. 1 og 2.

At spiritus af enhver art, uanset hvilken råvare, det destilleres af, såvel under hensyn til de af Domstolen nævnte formelle som materielle kriterier må anses for et lignende produkt i henhold til artikel 95, stk. 1, har jeg allerede udførligt redegjort for i mit forslag til afgørelse i sag 168/78, som jeg henviser til på dette punkt. Supplerende skal det blot bemærkes, at den stærke vækst i forbruget af spiritus på basis af korn i forhold til forbruget af spiritus på basis af vin eller presserester ikke, som den italienske regering mener, er et bevis på de pågældende produkters forskellighed, idet en sådan vækst kan have mange og helt andre årsager.

Da indført spiritus på basis af korn altså er pålagt en højere afgift i form af afgiftsbanderoler end de lignende indenlandske produkter på basis af vin og presserester, og da den italienske regering ikke har kunnet føre bevis for, at den højere afgift udlignes af en anden

afgift, må det som konklusion fastslås, at Den italienske Republik ved at beskatte de forskellige former for spiritus forskelligt har overtrådt traktatens artikel 95, stk. 1. Da det således allerede fremgår, at

der må gives Kommissionen medhold i dens påstand, som er støttet på EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, er det ikke nødvendigt at komme ind på betingelserne i artiklens stk. 2.

Jeg foreslår derfor, at Domstolen statuerer, at Den italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-traktatens artikel 95, idet den siden 26. oktober 1970 i form af en statslig afgiftsbanderole har pålagt indført spiritus en anden, højere afgift end lignende indenlandske varer. I øvrigt bør Den italienske Republik tilpligtes at afholde sagens omkostninger.