FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PIETER VERLOREN VAN THEMAAT

fremsat den 20. marts 1985 *

Høje Domstol.

1. Indledende bemærkninger

De foreliggende præjudicielle spørgsmål drejer sig om et problem, som allerede i 1982 har vakt opmærksomhed i retsteorien, nemlig i en læseværdig artikel i RTDE (s. 288). Denne artikel bar den romantiske titel »Les 'belles étrangères' et le traité de Rome«. Dette problem drejer sig om en særlig fransk forbrugsskat på personbiler med en afgiftspligtig motorkraft på mere end 16 CV. Sådanne biler fremstilles ikke i Frankrig, men nok i andre medlemsstater. Afgiftssatsen for disse biler er væsentligt højere end den maksimale sats for den differentierede og progressive afgift, som opkræves for personbiler i som oftest sammenlignelige prisklasser og med mange andre fra et forbrugersynspunkt sammenlignelige egenskaber, men med en lavere afgiftspligtig motorkraft. De biler, der rammes af den særlige forbrugsskat, opfylder også som oftest tilsvarende behov hos forbrugerne som de lavere beskattede personbiler, der fremstilles såvel i Frankrig som i andre medlemsstater.

Et første forudgående — og i den nævnte artikel udførligt behandlet — problem ved afgørelsen af, om en sådan særlig forbrugsskat, som i realiteten kun rammer indførte personbiler, er lovlig, er spørgsmålet, om der her er tale om en ifølge EØF-traktatens artikel 12 forbudt afgift med tilsvarende virkning som told ved indførsel eller om en i henhold til denne traktats artikel 95 forbudt højere intern afgift end den, som pålægges lignende indenlandske varer. Hvis den franske regering har ret i, at de af den særlige forbrugsafgift omfattede biler på grund af forskellen i afgiftspligtig motorkraft ikke er lignende varer sammenlignet med andre personbiler, opstår der, såfremt artikel 95 finder anvendelse, derefter det spørgsmål, om der i dette tilfælde er tale om en intern afgift, som indirekte beskytter produktionen af andre biler.

Jeg vil gå nærmere ind på begge disse forudgående spørgsmål efter først at have givet en oversigt over de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb i den sag, som gav Tribunal de Grande Instance i Belfort anledning til at stille Domstolen to præjudicielle spørgsmål, og før jeg går ind på selve disse spørgsmål. Den nærmere oversigt vil jeg, med tilføjelse af nogle supplerende oplysninger, der blev fremlagt under retsmødet, og som ikke er bestridt, overtage fra sammenfatningen af sagen i retsmøderapporten.

2. De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

Michel Humblot blev den 13. april 1981 i Frankrig ejer af en Mercedes med en afgiftspligtig motorkraft på 36 CV. Ved denne lejlighed betalte han den såkaldte

* Oversat fra nederlandsk.

»særlige afgift« (taxe spéciale), som i 1981 androg 5 000 FF.

Motorkøretøjsafgifterne opkræves i Frankrig i henhold til artikel 1007 i Code Général des Impôts. Der er to forskellige årlige afgifter: en differentieret og en progressiv afgift på motorkøretøjer med en afgiftspligtig motorkraft på 16 CV eller mindre og en særlig afgift (fast sats) på køretøjer med en afgiftspligtig motorkraft på mere end 16 CV, som Humblot har måttet betale.

Denne særlige afgift, som første gang blev indført i 1956, blev i årenes løb ændret gentagne gange. Således er denne afgift i finansloven for 1980 ændret således: før denne dato blev den særlige motorkøretøjsafgift kun opkrævet i to år, hvorefter den for de øvrige motorkøretøjer gældende ordning, nemlig den differentierede afgift, fandt anvendelse. Fra 1980 opkræves den særlige afgift i fem år, og først efter udløbet af denne periode anvendes en degressiv sats. Dertil kommer, at afgiftssatserne blev forhøjet. Således blev satsen for den differentierede afgift, stadigvæk i 1980, forhøjet med 40 til 60%, men den særlige afgift med 177%. I 1983 udgjorde den særlige afgift 8 100 FF, mens den højeste differentierede afgift på motorkøretøjer med 12-16 CV på mindre end fem år havde nået en størrelse på 2 400 FF. Fra 1984/85 har der ifølge den franske regerings repræsentants forklaring under retsmødet været mulighed for en begrænset departamental afgiftsdifferentiering, som imidlertid ikke må gøre indgreb i princippet om forskellige afgiftssatser for de to nævnte hovedkategorier af biler. I Paris er satsen for biler med mere end 16 afgiftspligtige HK ifølge denne forklaring nu godt det femdobbelte af den højeste sats for de andre kategorier (8 856 FF henholdsvis 1 734 FF). Sagsøgeren i hovedsagen har under retsmødet endvidere tilføjet den oplysning, som ikke er blevet bestridt, at den særlige forbrugsafgifts høje begyndelsessats på 8 100 FF i 1983 ikke længere kun påhvilede den pågældende bil i de to første år, men i de fem første år. For de derpå følgende femten år blev der indført en årlig afgift på 4 050 FF. Endelig henviste sagsøgeren i hovedsagen under retsmødet til, at også den måde, den afgiftspligtige motorkraft beregnes på, indeholder et element af forskelsbehandling, som vil kunne være af betydning for den ret, som hovedsagen verserer for.

Ifølge Humblot rammer den særlige afgift kun udenlandske motorkøretøjer, da der i Frankrig ikke fremstilles personbiler med en skattepligtig motorkraft på mere end 16 CV. Som sådan er den særlige afgift efter Humblot's mening en diskriminerende foranstaltning, der er i strid med EØF-traktatens artikel 95. Derfor har Humblot anmodet direktøren for service fiscaux (skatteadministrationen) om at fastsætte den særlige afgift til samme beløb som den højeste differentierede afgift (denne androg i 1981 1 100 FF) og tilbagebetale forskellen.

Da direktøren for service fiscaux nægtede dette, indstævnede Humblot den 23. februar 1982 denne myndighed for Tribunal de Grande Instance i Belfort. Humblot gjorde herved gældende, at den særlige afgift er en foranstaltning, som hindrer den frie vareudveksling for udenlandske motorkøretøjers vedkommende ved at pålægge disse en højere afgift end den, som rammer lignende og konkurrerende indenlandske varer, og som således er i strid med EØF-traktatens artikler 30 og 95.

Da Tribunal de Grande Instance, Belfort, var af den opfattelse, at det var nødvendigt at indhente en udtalelse fra Domstolen, udsatte den ved dom af 6. marts 1984

sagens behandling og stillede Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 95 i traktaten om oprettelse af Det europæiske økonomiske Fællesskab, eventuelt sammenholdt med andre bestemmelser i traktaten og/eller med nogen grundsætning i nævnte traktat, fortolkes således, at den er til hinder for — i bekræftende fald på hvilke betingelser — at en medlemsstat pålægger en anden medlemsstats produkter en særskat, når sådanne produkter ikke fremstilles inden for førstnævnte medlemsstats område, men må antages at være lignende eller at konkurrere med medlemsstatens egne produkter i den i Domstolens praksis forudsatte betydning? Hjemler traktatens artikel 95 således mulighed for, at en medlemsstat kan pålægges særlige afgifter som den, Frankrig har indført på køretøjer med mere end 16 CV, når der ikke i det pågældende land, men derimod i andre EF-lande, fremstilles sådanne køretøjer?«

3. Relevante bestemmelser i fællesskabsretten

3.1. *Afgrænsningen mellem artikel 12 og artikel 95*

Domstolen har blandt andet i sagerne 57/65 (Sml. 1965-1968, s. 199) og 25/67 (Sml. 1965-1968, s. 507) allerede fastslået, at traktatens artikler 12 og 95 ikke samtidig kan anvendes på ét og samme faktum. Før jeg går ind på de af den forelæggende ret stillede spørgsmål, vil jeg derfor først kort undersøge, om denne med rette har lagt til grund, at artikel 95 finder anvendelse i dette tilfælde. For det første er det af betydning for afgrænsningen af anvendelsesområderne for henholdsvis artikel 12 og artikel 95, at Domstolen i dommene i sagerne 24/68 (Kommissionen mod Italien, Sml. 1969, s. 47, org. ref.: Rec. s. 193) og 29/72 (Marimex, Sml. 1972, s. 343, org. ref.: s. 1309) har statueret, at kun gældende afgifter, som pålægges varer, der cirkulerer inden for Fællesskabet, *på grund af grænseoverskridelse*, betragtes som afgifter med tilsvarende virkning som told. Med en noget anden ordlyd blev dette afgrænsningskriterium gentaget i præmis 12 i Domstolens nyere dom af 3. februar 1981 i sag 90/79 (Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1981, s. 283). I dette tilfælde er det klart, at der ikke er tale om en sådan afgift, der opkræves *ved indførsel*. Af betydning er dernæst Domstolens domme i sagerne Fink-Frucht (sag 27/67, Sml. 1965-1968, s. 509, org. ref.: Rec. 1968, s. 327) og Stier (sag 31/67, Sml. 1965-1968, s. 511). Ifølge disse domme er det ikke forbudt medlemsstaterne at pålægge varer, der indføres fra andre medlemsstater, en intern afgift, når der ikke findes lignende indenlandske varer eller andre indenlandske produkter, som vil kunne beskyttes. Disse afgifter må dog ikke være så høje, at de frie varebevægelser inden for Fællesskabet for disse produkters vedkommende bringes i fare. Ifølge disse domme kan en sådan ringere stilling imidlertid ikke anses for at foreligge, når afgiftssatsen holdes inden for de almindelige rammer for den nationale ordning med interne afgifter, som den pågældende afgift er en bestanddel af.

På baggrund af disse domme kan jeg tilslutte mig Kommissionens og den franske regerings enslydende opfattelse i den foreliggende sag, nemlig at den pågældende afgift faktisk ikke skal prøves i forhold til EØF-traktatens artikel 12, men i forhold til dens artikel 95.

3.2. *Afgrænsningen mellem artikel 95, stk. 1 og stk. 2*

Hvad dernæst angår afgrænsningen mellem artikel 95, stk. 1 og stk. 2, er det ifølge denne artikels ordlyd afgørende, om den indenlandske referenceproduktion er lignende eller ej. Ifølge den i præmis 5 i

Domstolens dom af 27. februar 1980 i sag 169/78 (Kommissionen mod Italien, Sml. 1980, s. 385) sammenfattede praksis skal »varer, der over for forbrugerne frembyder ensartede egenskaber og tjener samme behov«, betragtes som lignende. Parterne er uenige om, hvorvidt dette er tilfældet her. Sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen mener efter min mening imidlertid med rette, at dette faktisk er tilfældet. Det fremgår for det første af de faktiske omstændigheder, der er fremlagt under retsmødet, og som fremgår af adskillige fagtidsskrifter, at biler med mere end 16 CV langt fra altid er dyrere end biler med højst 16 CV. Mellem den billigste og den dyreste personbil er der snarere en linje af gradvis stigende priser, som det ligeledes let kan udledes af oversigter i fagtidsskrifterne. Navnlig udviser denne linje på ingen måde et pludseligt spring, som hænger sammen med, om motorkraften overskrider 16 CV eller ej. Dernæst fremgår af de fremlagte og af de alment tilgængelige oplysninger, at der heller ikke med hensyn til vægt, benzinforbrug, maksimumshastighed, komfort eller andre punkter, der kan være relevante for forbrugerne, er nogen væsentlige forskelle mellem den franske bilproduktions mest prestigebetonede modeller og de indførte biler, der rammes af den særlige forbrugsafgift, som giver et pludseligt spring på de nævnte kvalitetspunkter, der står i sammenhæng med grænselinjen på 16 CV. Hverken de bekendte prisforhold eller kvalitetsforholdene kan derfor i dette tilfælde berettige en i Domstolens praksis (sag 319/81, Kommissionen mod Italien, Sml. 1983, s. 601) i princippet anerkendt mulighed for højere afgift på luksusvarer, hvor 16 CV-grænsen anvendes som målestok for et spring i afgiftssatserne på somme tider mere end 400%. Denne konstatering er på baggrund af sidstnævnte dom blandt andet af betydning, fordi en springvis ændring i afgiftssatserne for de to kategorier biler kun kan prøves i forhold til artikel 95, stk. 2, når der ikke er tale om en flydende, men på markedet faktisk tilstrækkelig skarpt afgrænset og betydelig forskel mellem varer uden og med luksuskarakter. Når der, som i dette tilfælde, er tale om et glidende forløb, altså om en trinvis stigning i forskellene mellem mindre luksuriøse og mere luksuriøse biler, er en prøvelse af den særlige forbrugsafgift på biler med en motorkraft på mere end 16 CV i forhold til artikel 95, stk. 1, som ønsket af den forelæggende ret mulig. I øvrigt tilkommer det i princippet den nationale ret at fastslå, om der er tale om lignende varer, selv om Domstolen kan give en abstrakt præcisering af begrebet lignende i et tilfælde som det her foreliggende. Spørgsmålet, om artikel 95, stk. 1, finder anvendelse, er naturligvis af særlig interesse i en præjudiciel sag, fordi det er tvivlsomt, hvorvidt det, såfremt artikel 95, stk. 2, finder anvendelse, er muligt at fastslå, hvor stort et beløb der er opkrævet for meget i afgift, med en sådan nøjagtighed, at den nationale ret kan fastslå dette, når der fremsættes krav om tilbagebetaling som i det foreliggende tilfælde. Domstolens dom af 12. juli 1983 i sag 170/78 (Kommissionen mod Det forenede Kongerige, Sml. 1983, s. 2265) giver en god illustration af præciseringsproblemerne i denne henseende.

4. Besvarelse af de stillede spørgsmål

4.1. Før besvarelsen af de stillede spørgsmål vil jeg ligesom Kommissionen forud bemærke, at ifølge præmis 4 i Domstolens dom i den allerede nævnte sag 169/78 har artikel 95, stk. 1 og 2, til formål »at sikre varernes frie bevægelighed mellem medlemsstaterne på normale konkurrencevilkår gennem fjernelse af enhver form for

beskyttelse som følge af interne afgifter, der virker diskriminerende over for varer fra andre medlemsstater. Som Kommissionen med rette har anført, skal artikel 95 sikre, at interne afgifter virker fuldstændig neutralt i forhold til konkurrencen mellem indenlandske og indførte varer.«

I præmis 7 i samme dom blev det derefter tilføjet, at »det i (artikel 95) stk. 1, fastlagte bedømmelseskriterium består i en sammenligning mellem fiskale byrder, det være sig med hensyn til satsen, grundlaget for påligningen eller andre omstændigheder ved anvendelsen«.

4.2. Den franske regering har henvist til præmis 14 i Domstolens allerede nævnte dom af 3. februar 1981 i sag 90/79 (Kommissionen mod Frankrig, Sml. 1981, s. 283) og mener på baggrund heraf, at den pågældende særlige forbrugsafgift er en indenlandsk afgift, »der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse«. Afgiftsnormen, mere end 16 CV, er ifølge den franske regering faktisk objektiv ligesom det ved den omtvistede afgift anvendte levetidskriterium og anvendes uafhængigt af produkternes oprindelse. Den har i denne forbindelse også påberåbt sig præmis 14 i Domstolens dom af 15. marts 1983 i sag 319/81 (Kommissionen mod Italien, Sml. 1983, s. 601). Denne præmis lyder således: »Det kan i øvrigt ikke bestrides, at medlemsstaterne inden for rammerne af de harmoniserede omsætningsafgiftssystemer har mulighed for at pålægge især visse forbrugsgoder, som betragtes som luksusvarer, en højere afgift. Den afgiftsfrihed, som således må indrømmes medlemsstaterne til at opkræve interne afgifter, kan dog ikke berettige, at det grundlæggende princip om forbud mod afgiftsmæssig forskelsbehandling efter artikel 95 fraviges, idet medlemsstaterne skal holde sig inden for rammerne af artikel 95 og overholde forbudet«. Den franske regering mener, at det ikke kan påvises, at personbiler med mere og personbiler med mindre end 16 CV er lignende varer. Den nævnte grænse svarer ifølge den franske regering til, at biler over denne grænse, hvis pris skal ligge ca. 60% højere end prisen på biler under den nævnte grænse, har luksuskarakter. Den ene omstændighed, at den særlige afgift hovedsagelig rammer indførte biler, kan ifølge den franske regering ikke være tilstrækkelig til at anse denne afgift for at være udtryk for forskelsbehandling i den i artikel 95, stk. 1, forudsatte betydning i betragtning af det anvendte kriteriums objektive karakter.

4.3. Kommissionen mener, at begrebet »lignende« i den i artikel 95, stk. 1, forudsatte betydning må fortolkes i overensstemmelse med præmis 5 i Domstolens dom i sag 169/78, som jeg allerede har nævnt. Det drejer sig altså om at fastslå, om varerne »over for forbrugerne frembyder ensartede egenskaber og tjener samme behov«. Efter Kommissionens opfattelse kan det ikke bestrides, at der i dette tilfælde er tale om lignende varer i dette kriteriums forstand. De har efter dens opfattelse ensartede, om ikke identiske, egenskaber over for forbrugerne, tjener samme behov og karakteriseres i deres anvendelse af fuld sammenlignelighed. Kommissionen og også sagsøgeren i hovedsagen har givet forskellige konkrete eksempler på denne sammenlignelighed, som yderligere er blevet suppleret under retsmødet. Den vedrører blandt andet priserne, som på ingen måde altid er højere for biler over 16 CV-grænsen, og endnu mindre ligger 60% højere end for biler under denne grænse. For så vidt en medlemsstat i henhold til Domstolens praksis på grund af visse produkters luksuskarakter kan opkræve en højere afgift, skal det herved anvendte differentieringskrite-

rium efter Kommissionens opfattelse være i overensstemmelse med det nævnte formål, og enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling må undgås. I dette tilfælde er der efter Kommissionens mening ikke en sådan overensstemmelse mellem afgiftssatsen og den pågældende vares luksuskarakter. Også mange biler med mindre end 16 CV har klart luksuskarakter, uanset om man dermed navnlig lægger vægt på prisen eller også andre for luksuskarakteren relevante egenskaber [1]. Også med hensyn til benzinforbrug (for så vidt også energibesparelse skulle være et af formålene med den særlige forbrugsafgift) mener Kommissionen, at oplysningerne om gældende praksis viser, at der ikke består en sådan forbindelse mellem det anvendte differentieringskriterium og et sådant formål, at dette kriterium kan anses for at være i overensstemmelse med det nævnte formål. Endelig mener Kommissionen, at den særlige forbrugsafgift selv som luksusafgift i intet tilfælde opfylder kravet i Domstolens praksis om, at den ikke må føre til direkte eller indirekte forskelsbehandling af indførsler fra andre medlemsstater. En progressiv sats for en afgift må kun føre til en højere afgift på indførte varer i det omfang, progressionen i satserne er proportional med de med afgiften forfulgte formål. En springvis ændring i satserne, som anvendes i det foreliggende tilfælde, vil i intet tilfælde opfylde de hypotetisk forudsatte formål med afgiften (luksusafgift, energibesparelse).

4.4. Jeg kan tilslutte mig Kommissionens standpunkt, som på de væsentligste punkter også støttes af sagsøgeren i hovedsagen. Der er heller ikke fremkommet væsentlige nye synspunkter på dette område under retsmødet. En nærmere præcisering af det af Kommissionen foreslåede svar [2] er imidlertid efter min mening navnlig ønskelig på to punkter. For det første er en præcisering efter min mening ønskelig med hensyn til anvendeligheden af artikel 95, stk. 1, i tilfælde som det her foreliggende. For det andet anser jeg en præcisering for ønskelig i den forstand, at artikel 95, stk. 1 vel er til hinder for en springvis ændring af afgiftssatsen som den her foreliggende, men ikke for en trinvis stigende progressivitet i afgiftssatsen, såfremt denne trinvise stigning er proportional med de med denne progressivitet tilstræbte ikke afgiftsmæssige formål. Jeg henviser endelig til, at det følger af en særlig forbrugsafgifts art, at afgiftssatsen kan afstemmes nøjere efter de pågældende varer, end det er tilfældet med den almindelige omsætningsafgift.

1 — Jeg henviser med hensyn til disse andre relevante egenskaber til afsnit 3 i dette forslag til afgørelse.

2 — »1) EØF-traktatens artikel 95 skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat opkræver en særlig afgift på motorkøretøjer over en bestemt afgiftspligtig motorkraft, som udelukkende fremstilles i andre medlemsstater, mens der opkræves en væsentlig lavere afgift på motorkøretøjer, som ikke kommer over denne motorkraft, og som fremstilles i førstnævnte stat, da begge må anses for at være lignende varer i den i artiklens første stykke forudsatte betydning.

2) En afgiftsbestemmelse, hvorefter lignende varer beskattes progressivt på basis af objektive kriterier, er forenelig med fællesskabsretten, for så vidt de økonomiske formål, de tilstræbes hermed, i sig selv er i overensstemmelse med traktatens krav, denne progressivitet er motiveret af disse formål og har en ligelig spredning, og der derved undgås enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater eller beskyttelse af indenlandske konkurrerende varer.«

5. Sammenfatning

På grundlag af mine ovenstående resultater foreslår jeg endelig Domstolen at besvare de stillede spørgsmål således:

»1) EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at en medlemsstat opkræver en særlig forbrugsafgift af motorkøretøjer over en bestemt afgiftspligtig motorkraft, som udelukkende eller så godt som udelukkende fremstilles i andre medlemsstater, mens der også ved den højeste anvendte progressive sats opkræves en væsentlig lavere, anderledes udformet forbrugsafgift på motorkøretøjer, som er fremstillet i denne medlemsstat, og som ikke ligger over denne motorkraft. Dette gælder navnlig, hvis de to grupper køretøjer ikke udviser forskelle i pris og andre fra et forbrugersynspunkt relevante egenskaber, som på passende måde og proportionalt med de nævnte forskelle bringes til udtryk gennem det nævnte differentieringskriterium, og hvis de tjener samme behov.

2) En særlig forbrugsafgift på motorkøretøjer af den i denne sag omhandlede art er navnlig kun forenelig med forbudet mod forskelsbehandling i artikel 95, stk. 1, hvis såvel det valgte differentieringskriterium for anvendelsen af forskellige afgiftssatser som de valgte nærmere bestemmelser vedrørende en eventuelt anvendt progressiv afgiftssats er tilpasset de dermed forfulgte økonomiske formål, disse formål selv er forenelige med traktatens krav, og den valgte gennemførelsesmåde for progressionen i de forskellige særlige forbrugsafgifter desuden sikrer en ligelig spredning på motorkøretøjer i de grupper, som lovgivningen sondrer mellem. Derved kan en trinvis stigning i den progressive afgiftssats, som beregnes for begge grupper på grundlag af samme progressionsfaktor, men ikke en pludselig overgang til en væsentlig højere sats over en vis grænse, anses for forenelig med det nævnte forbud mod forskelsbehandling.«