FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT JEAN MISCHO

fremsat den 2. december 1988 *

Høje Domstol.

1. Den 3. november 1981 udstedte Rådet på den italienske regerings anmodning beslutning 81/890 om bemyndigelse til Den Italienske Republik til midlertidigt at undtage bistanden til den jordskælvsramte befolkning i Syditalien fra bestemmelserne om merværdiafgift (EFT L 322, s. 40).

2. I henhold til beslutningens artikel 1 bemyndigedes Den Italienske Republik til indtil den 31. december 1981 at anvende momsfritagelse med godtgørelse af indbetalt afgift for de foranstaltninger, der sammen med betingelserne for fritagelse er anført i beslutningens bilag. Det drejer sig om forskellige foranstaltninger i forbindelse med levering af goder og tjenesteydelser, der som sådanne ubestrideligt er omfattet af Rådets sjette direktiv 77/388 (EFT L 145, s. 1), således som det fremgår af artikel 2, der lyder således:

»Merværdiafgift pålægges:

1) Levering af goder og tjenesteydelser, som mod vederlag foretages i indlandet af en afgiftspligtig person, der optræder i denne egenskab.

2) Indførsel af goder«.

3. Afgiftsfritagelsen blev forlænget indtil den 31. december 1982 ved Rådets beslutning 82/424 af 21. januar 1982 (EFT L 184, s. 26), og herefter indtil den 31. december 1983 ved Rådets beslutning 84/87 af 6. februar 1984 (EFT L 40, s. 30). Den Italienske Republik opretholdt imidlertid fritagelsen ved en række lovdekreter udstedt i 1984, 1985 og 1986, og i besvarelse af Domstolens spørgsmål har den meddelt, at fritagelsen gjaldt indtil den 31. december 1988. Herefter har Kommissionen i medfør af Traktatens artikel 169 anlagt en traktatbrudssag mod Den Italienske Republik, idet den har gjort gældende, at artikel 2 i sjette momsdirektiv har været tilsidesat.

4. Sagsøgeren har gjort gældende, at Den Italienske Republik uden retsgrundlag har meddelt momsfritagelse for transaktioner, som ifølge direktivet skal pålægges moms. Det er nemlig kun muligt at fravige direktivet i de tilfælde, der er opregnet i afsnit X, eller i kraft af særlig bemyndigelse fra Rådet. Denne udløb den 31. december 1983, og den afgiftsfritagelse, som Italien har forlænget til den 31. december 1988, er ikke omfattet af afsnit X. Det er derfor klart og ubestrideligt, at direktivet, navnlig artikel 2, er tilsidesat.

* Originalsprog: fransk.

5. Den Italienske Republik har fremført en række argumenter vedrørende arten af og formålet med fravigelserne af sjette direktiv.

6. Sagsøgte har først anført, at man ikke, som Kommissionen, kan gå ud fra, at afsnit X er udtømmende. Direktivet må med andre ord kunne fraviges, selv om sådanne fravigelser ikke er omfattet af artiklerne 13-16 i dette afsnit. Det forhold, at fravigelser som den her omhandlede ikke er angivet, viser simpelt hen, at de ligger uden for selve direktivets anvendelsesområde.

7. Jeg kan ikke tilslutte mig dette synspunkt, som i øvrigt modsiges af Den Italienske Republiks holdning, idet den selv har anmodet om bemyndigelse til at fravige direktivet. Den mente således, at de foranstaltninger, den ønskede at træffe, var omfattet af direktivet.

8. I øvrigt fremgår det klart af motiverne til forslaget til sjette direktiv, som Kommissionen forelagde Rådet den 29. juni 1973, at afsnit X er udtømmende. Det siges nemlig her, at »... opstillingen af disse fælles regler består i at fastlægge *et for samtlige nationale lovgivninger fælles* anvendelsesområde for merværdiafgiften, navnlig for så vidt angår..., afgiftspligtige eller afgiftsfritagne transaktioner« [1]. Kommissionen tilføjede i sine bemærkninger til afsnit X: »Selv om medlemsstaterne ifølge artikel 10, stk. 3, i andet direktiv af 11. april 1967 frit kunne fastsætte bestemmelser vedrørende afgiftsfritagelse,... indebærer fastsættelsen af et ensartet beregningsgrundlag, der er nødvendigt for at sikre samme opkrævning af fællesskabernes egne indtægter i de forskellige medlemsstater, også ensartede bestemmelser vedrørende afgiftsfritagelser« [2].

9. Det er klart, at kravet om ensartethed ikke opfyldes, såfremt bestemmelserne i afsnit X ikke anses for udtømmende, og såfremt medlemsstaterne som følge heraf frit kan meddele afgiftsfritagelse efter forgodtbefindende.

10. Imidlertid har sagsøgte yderligere, under henvisning til ellevte betragtning til direktivet, gjort gældende, at en ensartet opkrævning af egne indtægter netop er direktivets hovedformål. De af sagsøgte fastsatte afgiftsfritagelser opfylder fuldt ud dette formål, idet de kan tilpasses således, at de i overensstemmelse med de af Rådet fastsatte betingelser på ingen måde påvirker Fællesskabets egne indtægter.

11. To bemærkninger trænger sig på i denne forbindelse. Under alle omstændigheder overholder Den Italienske Republik ikke alle de af Rådet fastsatte betingelser, da den fortsat meddeler den omhandlede afgiftsfritagelse efter udløbet af den af Rådet fastsatte frist.

12. Herefter må det understreges, at kravet om ensartet opkrævning af egne indtægter ganske vist er væsentligt, men at det ikke er det eneste mål, direktivet forfølger, således som det fremgår af fjerde betragtning.

1 — O. a.: Domstolens oversættelse, orig. ref.: »Bulletin des Communautes Européennes, Supplément 11/73«, s. 7.

2 — Idem s. 19.

Ifølge den skal der med tiden skabes et fælles marked med en sund konkurrence og med typiske træk svarende til dem, der karakteriserer et virkeligt hjemmemarked. Domstolen har i øvrigt for nylig henvist hertil [3].

13. Den Italienske Republik har også anført, at de usædvanlige og midlertidige omstændigheder, som lå til grund for udstedelsen af Rådets beslutning om undtagelser, også består i dag. Kommissionen har bemærket, at genopbygningen i det væsentlige måtte være afsluttet tre år efter jordskælvet, og at det derfor ikke var berettiget at forlænge afgiftsfritagelserne. Efter min opfattelse har Kommissionen ikke herved gjort sig skyldig i et åbenbart fejlskøn.

14. Sagsøgte har endelig gjort gældende, at Kommissionen rent logisk burde have anfægtet tilsidesættelsen af den sidste rådsbeslutning og ikke tilsidesættelsen af direktivets artikel 2. Jeg må sige, at jeg naturligvis deler Kommissionens opfattelse, hvorefter Den Italienske Republik er omfattet af de almindelige regler på dette område, nemlig direktiv 77/388, efter at der ikke længere er noget retsgrundlag for den meddelte afgiftsfritagelse. Rådet har imidlertid netop i direktivets artikel 2 fastsat princippet om, at der skal svares moms af levering af goder og tjenesteydelser samt af indførsel af goder.

15. Sagsøgte kan således ikke lovligt meddele afgiftsfritagelse for transaktioner, der i henhold til artikel 2 er omfattet af direktivet, og som ikke er nævnt i den udtømmende opregning i afsnit X, med den begrundelse, at der blandt de formål, som direktivet forfølger, er et, som ikke tilsidesættes ved sagsøgtes standpunkt.

16. Endelig har Den Italienske Republik under den mundtlige forhandling yderligere gjort gældende, at de opretholdte afgiftsfritagelser var begrundet i Traktatens artikel 92, stk. 2, litra b), hvorefter »støtte, hvis formål er at råde bod på skader, der er forårsaget af naturkatastrofer eller af andre usædvanlige begivenheder«, er »forenelige med fællesmarkedet«. Ifølge artikel 42, stk. 2, i Domstolens procesreglement er det imidlertid forbudt under sagens behandling af fremføre nye momenter, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under den skriftlige forhandling. Det er ikke tilfældet i den foreliggende sag.

17. Jeg skal herefter sammenfattende foreslå, at Kommissionens påstand tages til følge, og at Domstolen statuerer:

— at Den Italienske Republik har tilsidesat artikel 2 i Rådets direktiv 77/388 af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsæt-

3 — Jfr. navnlig dom af 12. juli 1988, Direct Cosmetics m. fl., forenede sager 138 og 139/86, præmis 23, Sml. s. 3937, og dom af 5. juli 1988, Vereniging Happy Family, 289/86, præmis 16, Sml. s. 3655.

ningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (sjette momsdirektiv), idet den i årene 1984-1988 inklusive har ydet momsfritagelse i form af tilbagebetaling af de i det foregående led erlagte afgifter hidrørende fra visse transaktioner til fordel for den jordskælvsramte befolkning i Campania- og Basilicata-provinserne,

— og at Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.