Kommissionen fastsatte frist. Når den stat, der er adressat for en begrundet udtalelse, i sit svar har givet tilsagn om at bringe traktatbruddet til ophør, påhviler det Kommissionen at føre bevis for, at traktatbruddet trods det givne tilsagn er fortsat efter fristens udløb. Hvis dette bevis ikke føres, må sagsøgte frifindes.

RETSMØDERAPPORT
i sag 298/86 *

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

1. *Retlig baggrund*

1.1. *Fællesskabsretlig baggrund*

I den første betragtning til Rådets direktiv 72/464 af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (JO L 303, s. 1), herefter benævnt »direktivet«, hedder det, at målet for Traktaten er at skabe en økonomisk union med sund konkurrence og med tilsvarende kendetegn som et internt marked; for forarbejdet tobak forudsætter virkeliggørelsen af dette mål, at forbrugsbeskatning af varer i denne sektor i medlemsstaterne ikke virker fordrejende på konkurrencevilkårene og ikke hindrer den frie bevægelighed for varer inden for Fællesskabet.

Ved at udstede direktivet har Rådet fastsat de almindelige principper for en harmonisering i flere etaper af strukturerne for medlemsstaternes forbrugsafgifter på forarbejdet tobak, samt de særlige kriterier, der skal gælde i den første harmoniseringsetape. Direktivets artikel 4, stk. 1, bestemmer navnlig, at »der pålægges i hver medlemsstat indenlandske og indførte cigaretter en proportional forbrugsafgift, der beregnes af den maksimale detailsalgspris inklusive told, samt en specifik forbrugsafgift beregnet pr. vareenhed«. I medfør af artiklens stk. 2 skal satsen for den proportionale forbrugsafgift og størrelsen af den specifikke forbrugsafgift være ens for alle cigaretter.

Direktivets artikel 5 er affattet således:

»1. Fabrikanter og importører fastsætter frit de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer. Denne bestemmelse kan

* Processprog: Fransk.

dog ikke hindre anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser.

2. For at lette opkrævningen af forbrugsafgiften kan medlemsstaterne dog for hver gruppe forarbejdet tobak opstille en tabel over detailsalgspriserne, forudsat at hver tabel er tilstrækkeligt omfattende og opspaltet til virkelig at svare til alle de forskellige fællesskabsvarer. Hver tabel gælder for alle varer i den gruppe forarbejdet tobak, som den vedrører, uden hensyn til forskelle betinget af kvalitet, præsentation, oprindelse af de anvendte varer eller materialer, virksomhedernes særlige kendetegn eller noget andet kriterium.«

1.2. *Den nationale baggrund*

Ved opkrævningen af forbrugsafgiften og momsen anvender Kongeriget Belgien som visse andre medlemsstater stempelmærkeordningen. Fabrikanten eller importøren berigtiger de to afgifter ved hos afgiftsmyndigheden at købe stempelmærker, som skal anbringes på tobaksvarerne. På stempelmærkerne er detailprisen angivet, og stempelmærkerne er forskellige alt efter, om de skal anbringes på cigarer, cerutter og cigarillos, cigaretter eller røgtobak. For at lette opkrævningen af de omhandlede afgifter, fastsættes der en tabel over detailpriserne og følgelig en tabel over stempelmærkerne for hver enkelt varegruppe. Hver tabel gælder for alle varer i den gruppe forarbejdet tobak, som den vedrører, uden hensyn til forskelle betinget af kvalitet, præsentation eller oprindelse af de anvendte varer eller andre kriterier. De omhandlede produkter kan ikke sælges en detail uden at være forsynet med stempelmærke.

Opkrævningen af forbrugsafgiften er undergivet regler, der findes i et bilag til bekendtgørelse af 22. januar 1948 om opkrævning af forbrugsafgift på forarbejdet tobak (*Moniteur belge* af 18.2.1948). I tilknytning til disse regler findes »Tableau des bandelettes fiscales pour tabacs«, som faktisk udgør tabellen over detailpriser. Artikel 7 i nævnte bekendtgørelse bestemmer følgende:

»Forbrugsafgiften beregnes på grundlag af detailprisen, som omfatter indkøbsprisen for varen og emballagen — såvel den indre som den ydre — forhøjet ikke blot med afgifter (told, forbrugsafgift, afgift i forbindelse med overdragelse osv.), men også med omkostninger, provision osv., som sædvanligvis lægges oven i varens pris i detailhandelen«.

Artikel 12 i bekendtgørelsen er sålydende:

»For tobak, der leveres til detailhandlere, der udstiller dem på et for offentligheden tilgængeligt sted, fastsætter de pågældende selv gennem valget af detailpris den kategori, hvori varerne skal indplaceres. Der er følgelig intet til hinder for, at de pågældende forsyner varerne med et stempelmærke, der svarer til en salgspris, der er højere end varernes reelle værdi. Men når først varerne er forsynet med stempelmærke — medmindre der er tale om stempelmærket 'ubegrænset pris' — skal de sælges til forbrugeren til den pris, der er angivet på stempelmærket.«

Artikel 15 i bekendtgørelsen præciserer endelig følgende:

»Stempelmærkerne leveres efter omstændighederne af den belgiske eller den luxembourgske stat til fabrikanter og importører mod betaling af den afgift, de repræsenterer.«

Den detailpris, fabrikanterne og — for importerede varers vedkommende — importørerne ved hjælp af stempelmærker anfører på hver af deres varer, er en maksimalpris. Forbudet mod at anvende en højere pris end den, der er angivet på stempelmærket, har til formål at forhindre, at der kan påtrykkes en lav detailpris for produkter, som i virkeligheden henhører under en dyrere kategori, hvorved afgiftsunddragelse undgås.

Momsen på forarbejdet tobak er undergivet reglerne i artikel 58 i lov af 3. juli 1969 om merværdiafgift. Denne artikels stk. 1 er affattet således:

»Med hensyn til forarbejdet tobak, der er importeret til eller fremstillet i landet, opkræves afgiften i alle de tilfælde, hvor der skal betales forbrugsafgift i medfør af bestemmelser i love eller bekendtgørelser vedrørende tobaksafgiftsordningen. Afgiften beregnes på grundlag af den pris, der er anført på stempelmærket, og som skal være den pris, forbrugeren skal betale, eller hvis der ikke er fastsat nogen pris, på det grundlag, der er vedtaget med henblik på opkrævningen af forbrugsafgiften.«

2. *Sagens forhistorie*

Baggrunden for sagen er Kommissionens konstatering af, at den belgiske afgiftsadministration fortolker den nationale lovgivning således, at den har ret til selv at fastsætte en enhedsdetailpris for hver vare i samme kategori og af samme mærke. Denne enhedspris, på grundlag af hvilken moms og forbrugsafgift beregnes, er den højeste pris blandt dem, der er opgivet af fabrikanten eller importørerne af den pågældende vare. Heraf følger bl. a., at en importør, som ønsker at fastsætte en lavere detailpris end sine konkurrenter, ikke desto mindre er forpligtet til at betale forbrugsafgiften og momsen på grundlag af den højere enhedspris.

Ved skrivelser af 24. oktober 1978 og 27. februar 1979 meddelte Kommissionen den belgiske regering, at fastsættelsen af en sådan enhedspris efter dens opfattelse på ingen måde var nødvendig af hensyn til opkrævningen af afgifterne, og at denne praksis var i strid med direktivets artikel 5, stk. 1, som bestemmer, at den maksimale detailsalgspris skal fastsættes frit af fabrikanter og importører for hver enkelt vare.

Som svar på denne skrivelse meddelte den belgiske regering, at den fortolker den nævnte bestemmelse i direktivet på en anden måde; dels giver bestemmelsen medlemsstaterne ret til at fastsætte faste priser på forarbejdet tobak, og dels kan importørerne ikke fastsætte detailpriser uden den udenlandske producents samtykke; udtrykket »fabrikant« i direktivets artikel 5, stk. 1, refererer nemlig ikke blot til »indenlandske fabrikanter«, men også til »udenlandske fabrikanter«.

Efter at have anfægtet dette synspunkt i skrivelse af 19. februar 1980 sendte Kom-

missionen den 18. april 1984 en skrivelse til den belgiske regering og anmodede den om i medfør af Traktatens artikel 169 at fremsætte sine bemærkninger inden én måned. Da denne åbningsskrivelse forblev ubesvaret, fremsatte Kommissionen den 5. december 1984 den i Traktatens artikel 169 foreskrevne begrundede udtalelse, og anmodede den belgiske regering om at efterkomme denne inden én måned. I den begrundede udtalelse anførte Kommissionen for det første, at fabrikanter og importører skulle have ret til selv at fastsætte detailpriserne. Denne ret bør kunne udøves frit, ikke blot når tobaksvarerne første gang bringes på markedet, men også når fabrikanterne eller importørerne mener, at de bør ændre priserne på de pågældende varer. For det andet anførte Kommissionen, at ordet »fabrikant« i direktivet kun kan referere til »indenlandske fabrikanter«, som sammen med de indenlandske importører alene hæfter for betalingen af afgifterne over for den nationale afgiftsmyndighed. Af disse grunde er ordningen med faste priser, således som den praktiseres af de belgiske myndigheder i medfør af lovgivningen om forbrugsafgift og artikel 58 i loven om merværdiafgift, i strid med direktivets artikel 5, stk. 1. Desuden er den nævnte artikel 58 i momsloven også i strid med Traktatens artikel 30. I den forbindelse henviste Kommissionen navnlig til, at parallelimportører ikke kan øge deres gennemslagskraft på det belgiske marked ved at forlange en lavere pris end den, der er pålagt af fabrikanten og godkendt af staten.

Ved skrivelse af 13. december 1984 reagerede den belgiske regering på den begrundede udtalelse. Den erkendte, at den belgiske afgiftsordning går videre end direktivet, idet den gør den af fabrikanten eller importøren fastsatte pris til en bindende pris, som både er en maksimal- og minimalpris. Efter den belgiske afgiftsordning kan fabrikanten eller importøren dog frit fastsætte en detailpris, der er lavere end prisen på konkurrerende varer af samme art, samme kvalitet og med samme kendetegn. Det, Kommissionen foreholder Kongeriget Belgien, -kan derfor kun vedrøre erhvervsdrivende i et senere omsætningsled end fabrikanten eller importøren, dvs. grossister og detaillister. Direktivet giver imidlertid ikke disse nogen ret til selv at fastsætte prisen.

Den belgiske regering meddelte desuden, at den kunne acceptere Kommissionens synspunkt, hvorefter ordet »fabrikant« i direktivet alene omfatter indenlandske fabrikanter. Det modsatte synspunkt, som den tidligere havde givet udtryk for, beroede på, at man ud fra et kommercielt synspunkt ikke kunne forestille sig, at en udenlandsk vare, som allerede blev solgt i Belgien af importør »A«, kunnne fås hos fabrikanten af importør »B« på gunstigere prisvilkår. Regeringen har imidlertid erklæret sig villig til at tillade, at parallelimportøren fastsætter en lavere detailpris for varen end hans konkurrent, og til således at acceptere forskellige maksimalpriser på det belgiske marked for samme produkter, som er importeret af forskellige importører. Med henblik på at sikre fabrikanterne og importørerne større frihed ved prisfastsættelsen har den desuden erklæret, at den ikke har noget imod at imødekomme anmodninger om at indføre flere kategorier af stempelmærker, navnlig i de nedre prislag.

Da Kommissionen ikke fandt den belgiske regerings svar på den begrundede udtalelse overbevisende, har den anlagt nærværende sag.

3. *Retsforhandlinger*

Kommissionens stævning blev registreret på Domstolens Justitskontor den 28. november 1986.

Skriftvekslingen er forløbet normalt.

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

Ved skrivelse af 23. oktober 1987 har Domstolen imidlertid anmodet Kommissionen om skriftligt at besvare visse spørgsmål med henblik på en præcisering af sagsgenstanden; Kommissionen har efterkommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.

II — Parternes påstande

Sagsøgeren, Kommissionen, har nedlagt følgende påstande:

1) det statueres, at Kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, navnlig artikel 30, samt artikel 5, stk. 1, i Rådets direktiv 72/464/EØF af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift, idet Kongeriget Belgien fastsætter detailpriserne for visse kategorier af forarbejdet tobak på et andet niveau end det, der frit er fastsat af fabrikanter og importører;

2) sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sagsøgte, Kongeriget Belgien, har nedlagt påstand om afvisning eller i hvert fald frifindelse.

III — De af Kommissionen fremsatte klagepunkter

Som svar på de af Domstolen stillede spørgsmål har Kommissionen nærmere anført, at den betragter følgende omstændigheder som en tilsidesættelse af fællesskabsretten:

1) Den omstændighed, at de belgiske myndigheder ikke tillader fabrikanter og importører af forarbejdet tobak frit at fastsætte maksimale detailpriser for hver enkelt af deres varer.

   Dette klagepunkt vedrører de belgiske myndigheders nægtelse:

   a) af at udlevere stempelmærker til parallelimportører svarende til lavere detailpriser end dem, der er fastsat af eneimportøren af den pågældende vare;

   b) af at udlevere stempelmærker svarende til højere detailpriser end dem,

der blev fastsat, da varen første gang blev bragt på markedet, når en importør eller fabrikant vil sætte prisen på sine varer op; og

c) af at udlevere stempelmærker svarende til lavere detailpriser end dem, der er fastsat i »Tableau des bandelettes fiscales pour tabacs«.

2) Den omstændighed, at den nationale lovgivning, der fastsætter detailprisordningen for forarbejdet tobak ikke oplyser de pågældende retssubjekter om, at Rådets direktiv 72/464 og navnlig artikel 5, stk. 1, sikrer indenlandske fabrikanter og importører ret til at fastsætte maksimale detailpriser for hver enkelt af deres tobaksvarer; den omhandlede lovgivning må på dette punkt tilpasses direktivet.

er den omhandlede afgiftsordning følgelig i strid med Traktatens artikel 30. I den forbindelse har den bl. a. henvist til Domstolens domme af 24. januar 1978 (Van Tiggele, sag 82/77, Sml. s. 25), af 16. november 1977 (Inno mod ATAB, sag 13/77, Sml. s. 2115) og af 5. april 1984 (Van de Haar og Kaveka de Meern, forenede sager 177 og 178/82, Sml. s. 1797).

Med hensyn til nægtelsen af at udlevere stempelmærker svarende til højere priser end dem, der blev fastsat, da varen første gang blev bragt på markedet, eller svarende til lavere priser end dem, der er fastsat i »tableau des bandelettes fiscales pour tabacs«, har Kommissionen anført, at denne praksis er uforenelig med direktivets artikel 5, stk. 1, hvorefter fabrikanter og importører frit kan fastsætte detailpriserne for forarbejdet tobak. Nægtelsen af at acceptere en lavere pris end dem, der er fastsat i stempelmærketabellen hindrer navnlig fabrikanter og importører, specielt dem, som gerne vil indføre en ny vare til en lavere pris end prisen på varer, der allerede er indarbejdet på det belgiske marked, i at give forbrugeren fordelene af en mere konkurrencedygtig pris. I den forbindelse har Kommissionen bl. a. henvist til en klage, der for nylig er indgivet af en importør, som ville importere cigaretter fra Nederlandene.

IV — Parternes anbringender og argumenter

1. *Fastsættelse af detailprisen*

Med hensyn til nægtelsen af at udlevere stempelmærker til parallelimportører svarende til lavere detailpriser end dem, der er fastsat af eneimportøren af den pågældende vare, har *Kommissionen* anført, at denne praksis forhindrer parallelimportøren i at forlange og opnå en lavere pris end den, der er fastsat af fabrikanten og godkendt af staten og således at forøge sine muligheder for at importere til og slå igennem på det belgiske marked. Efter *Kommissionens* opfattelse

Den *belgiske regering* har for det første anført, at genstanden for Kommissionens klagepunkter, som er nævnt ovenfor under punkt 1, litra a) og b), er bortfaldet. Den har udtrykkeligt i sit svar på den begrundede udtalelse meddelt, at de belgiske myndigheder er villige til at tillade importører at fastsætte detailpriser, der er lavere end dem, der er fastsat af konkurrenterne. Følgelig accepteres det fuldt ud, at der på det belgiske marked findes forskellige detailpriser på

samme vare. Med hensyn til ændringen af priserne, efter at varen første gang er blevet bragt på markedet, har regeringen ligeledes meddelt Kommissionen, at såvel importøren som fabrikanten kan ændre den pris, der blev fastsat, da varen første gang blev bragt på markedet, såvel i opadgående som i nedadgående retning.

Den belgiske regering har dernæst anført, at Kommissionens ovenfor under punkt 1, litra c), nævnte klagepunkt vedrørende udlevering af stempelmærker svarende til lavere priser end dem, der er fastsat i »tableau des bandelettes fiscales«, går videre end dens påstande såvel i stævningen som under den administrative procedure. Selv om regeringen bekræfter, at stempelmærketabellen er afgørende for skalaen af priser, som fabrikanten eller importøren kan vælge mellem, har den anført, at hvis Kommissionen måtte ønske at anfægte denne tabel, bør den gøre det under en ny sag.

Ikke desto mindre har regeringen anført, at den belgiske stempelmærketabel er tilstrækkelig omfattende og differentieret til at sikre en sund konkurrence mellem fabrikanterne og importørerne, og at den på alle punkter opfylder bestemmelserne i direktivets artikel 5, stk. 2. I denne tabel — som i enhver anden tabel — er der nødvendigvis en nederste prisklasse, som i en ordning som den, der anvendes i Belgien, hvor afgiften næsten udelukkende beregnes på grundlag af værdien, skal sikre, at indtægterne fra afgifterne holder et vist niveau. Dette budgetmæssige mål kan også nås gennem en passende forhøjelse af afgifterne, snarere end ved at opretholde en mindstepris i detailleddet. Efter regeringens opfattelse ville der imidlertid være visse grænser for en sådan forholdsregel, da den ville have til følge, at prisforskellene blev tydeligere, og således ville føre til en situation, hvor varer af en bedre kvalitet fra en vis pristærskel ville blive stillet ringere end varer af en middelmådig kvalitet. Endelig har den belgiske regering anført, at den klage, der for nylig er indgivet af en importør, og som Kommissionen har henvist til, vedrørte et undtagelsestilfælde; den pågældende importør havde anmodet om stempelmærker svarende til en pris, som klart lå under den laveste prisklasse inden i tabellen.

2. *Tilpasning af den nationale lovgivning*

Med hensyn til klagepunktet om tilpasning af de pågældende regler har *Kommissionen* nærmere anført, at den er af den opfattelse, at Belgien har pligt til at offentliggøre en lovtekst for offentligheden og Kommissionen, således at de retsundergivne kan få kendskab til omfanget af deres rettigheder i henhold til Traktaten og direktivet. Denne forholdsregel er uomgængelig nødvendig for at oplyse de pågældende om den nøjagtige rækkevidde af lovbestemmelserne vedrørende fastsættelse af detailpriserne på tobaksvarer samt for at kontrollere, om de overholdes af den nationale myndighed. Efter Kommissionens opfattelse bevirker de nugældende lovbestemmelser, at de retsundergivne holdes i uvished om de muligheder, de har for at påberåbe sig fællesskabsretten. Det følger af Domstolens faste praksis, at det er en overtrædelse af forpligtelserne i henhold til Traktaten at opretholde en sådan uvished. I den forbindelse har Kommissionen navnlig henvist til Domstolens domme af 15. oktober 1986 (Kommissionen mod Italien, sag 168/85, Sml. s. 2945) og af 15. december 1982 (Kommissionen mod Nederlandene, sag 160/82, Sml. s. 4637).

Den *belgiske regering* har først og fremmest anført, at den manglende overholdelse af en pligt til at give oplysninger om indholdet af de belgiske regler er et nyt klagepunkt, som ikke er blevet nævnt under den administrative procedure, og som ikke findes i stævningens konklusion. Følgelig må dette klagepunkt afvises. For det andet har regeringen anført, at Kommissionen ikke nærmere har præciseret indholdet af de oplysninger, den kræver offentliggjort, og at den heller ikke har angivet, i hvilken henseende de nugældende regler vildleder de erhvervsdrivende.

T. Koopmans
Refererende dommer