DOMSTOLENS DOM
AF 7. DECEMBER 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»Traktatbrudssag — direktiv om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak«

Sag 41/82

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — traktatbrud — begrundelse ifølge den interne retsorden — ugyldig
(EØF-traktaten, art. 169 og 189, stk. 3)

En medlemsstat kan ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller omstændigheder i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i Fællesskabernes direktiver ikke overholdes.

I sag 41/82

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved sin juridiske konsulent David Gilmour, som befuldmægtiget, bistået af Guido Barardis, Kommissionens juridiske tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, ved Oscar Fiumara for Avvocatura dello Stato og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøgte,

1 — Processprog: Italiensk

angående en påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiver 72/464 af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (JO L 303, 1972, s. 1) og 77/805 af 19. december 1977 om ændring af direktiv 72/464 (EFT L 338, 1977, s. 22),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformand A. O'Keeffe, dommerne Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due og K. Bahlmann,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

Som anført i den tredje betragtning til Rådets direktiv 72/464 har dette til formål at gennemføre en strukturharmonisering af forbrugsbeskatningen af forarbejdet tobak, for at de faktorer, der kan udgøre en hindring for de frie bevægelser og virke fordrejende på konkurrencevilkårene nationalt såvel som på fællesskabsplan, gradvis kan fjernes fra de forskellige nationale ordninger.

For at nå disse mål har Fællesskabets lovgiver skabt et system, der sikrer en degressiv beskatningsincidens, og som består i, at der for beskatningen af cigaretter (forbrugsafgift) gennemføres en

proportional forbrugsafgift kombineret med en specifik forbrugsafgift, hvis størrelse fastsættes af hver enkelt medlemsstat ud fra fællesskabskriterier.

I medfør af direktivets artikel 4 beregnes den proportionelle forbrugsafgift af den maksimale detailsalgspris inklusive told, mens den specifikke forbrugsafgift beregnes pr. vareenhed. Satsen for den proportionelle forbrugsafgift og størrelsen af den specifikke forbrugsafgift skal være ens for alle cigaretter.

I medfør af artikel 8 i det nævnte direktiv er medlemsstaterne forpligtet til at fastsætte størrelsen af den specifikke forbrugsafgift på cigaretter efter fælles regler og første gang med udgangspunkt i cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse ud fra de oplysninger, der forelå den 1. januar 1973.

I artikel 8, stk. 2, bestemtes det, at dette beløb ikke måtte være under 5 % eller over 75 % af det samlede afgiftsbeløb (det specifikke element + det proportionelle værdielement), der opkræves på disse cigaretter.

Direktivets artikel 8, stk. 3, bestemte udtrykkeligt:

»Ændres forbrugsafgiften på den ovennævnte prisklasse efter 1. januar 1973, fastsættes størrelsen af den specifikke forbrugsafgift med udgangspunkt i det nye beskatningsbeløb for de i stk. 1 nævnte cigaretter«.

Da Kommissionen havde konstateret, at den specifikke beskatning som følge af den forhøjelse af cigaretpriserne, der gennemførtes i Italien den 2. oktober 1976, og som havde medført en forhøjelse af afgiftsprovenuet fra beskatningens værdielement, alene androg 3,96 % af det samlede provenu i dette land i stedet for som fastsat mindst 5 %, opfordrede Kommissionen derfor ved skrivelse af 8. juli 1977 den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger herom og indledte således den procedure, som er foreskrevet i traktatens artikel 169. Ved skrivelse af 27. september 1977 tilstillede de italienske myndigheder Kommissionen deres bemærkninger; derefter oplyste den italienske regering ved telex af 23. oktober 1978, at den havde forelagt parlamentet et lovforslag.

Ikrafttrædelsen af direktiv 77/805 indledte den anden harmoniseringsetape, der indebar indførelsen af omsætningsafgiften i forbrugsafgiftens beregningsgrundlag, samtidig med at der skete nedsættelse af afgiftens overgrænse. I Italien er det specifikke element i forhold til den samlede beskatning faldet fra 3,96 % til 2,36 %, selv om det fastsatte minimum stadig er fastsat til 5 %. Ved skrivelse af 11. februar 1980 indledte Kommissionen en ny traktatbrudsprocedure mod Den italienske Republik for ikke at have efterkommet bestemmelserne i direktiv 77/805. Den italienske regering har ikke besvaret denne skrivelse.

Den 31. oktober 1980 fremsatte Kommissionen over for Den italienske Republik en begrundet udtalelse. Den italienske regering meddelte ved skrivelse af 2. april 1981, at den havde

»den 16. maj 1980 forelagt parlamentet et nyt lovforslag om omstrukturering af beskatningen af forarbejdet tobak, der sikrede fuldstændig overensstemmelse mellem den nationale lovgivning og den gældende fællesskabsordning«.

Da der stadig ikke var vedtaget nogen lov af parlamentet, anlagde Kommissionen den 22. januar 1982 nærværende sag ved stævning, der er indgået til

Domstolens jurstitskontor den 4. februar s.å.

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

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det statueres, at Den italienske Republik ved ikke at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiver 72/464 og 77/805 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift, har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til EØF-traktaten.

— Sagsøgte tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

Den italienske Republik har ikke nedlagt nogen påstande.

III — Parternes anbringender og argumenter

Kommissionen har i sin stævning gjort gældende, at medlemsstaterne var forpligtet til at påse, at forholdet mellem provenuet, der fremkom på grundlag af det specifikke element, og forbrugsafgiftens kumulerede beløb holdt sig inden for en ramme på mellem 5 % og 75 %. Forpligtelsen for medlemsstaterne til at opretholde dette forhold indebærer, at på grundlag af den stilling, der var besluttet fra den 1. januar 1973 (artikel 8, stk. 1), medfører enhver ændring af en eller flere af systemets elementer en tilpasning af forholdet mellem disse for at sikre overholdelsen af rammens minimums- og maksimumsprocentsatser. Især gælder det, at da afgiftsbeløbets proportionelle element var fastsat i procenter, måtte enhver prisforhøjelse på cigaretter føre til en forhøjelse af dette element, idet følgen ville være, at dersom det specifikke element ikke blev tilpasset, indebar det en risiko for, at dette blev lavere end det foreskrevne minimum på 5 % af det samlede afgiftsbeløb, hvilket skete i Italien.

De italienske myndigheder har på fejlagtig måde villet fortolke artikel 8, stk. 3, i direktiv 72/464 således, at bestemmelsen alene fastsatte en tilpasningsmekanisme for den beskatningsmæssige ligevægt i de tilfælde, hvor der skete ændring af afgiftssatserne, men uden nogen forpligtelse til at foretage en tilpasning i de tilfælde, hvor der skete ændring i priserne.

Denne fortolkning kan ikke tiltrædes; på den ene side indebærer ordlyden af artikel 8, stk. 3, ingen begrænsning i de tilfælde hvor en justering er nødvendig. En ændring i det samlede afgiftsbeløb kan ske både på grundlag af en ændring i satserne og på grundlag af en ændring i beregningsgrundlaget og således priserne. Hvis man fulgte den italienske opfattelse ville det i hvert fald medføre, at man ville tømme direktivet for indhold, således at dets reelle anvendelse ville blive tilintetgjort blot ved prisændringer.

Følgen af overgangen til den anden harmoniseringsetape (direktiv 77/805) var, at dersom der ikke blev gennemført passende nationale bestemmelser til at sætte direktivet i kraft, ville enhver prisforhøjelse, der får det samlede afgiftsbeløb til at stige, medføre en gradvis nedsættelse af det specifikke element, således at dette altid vil befinde sig på et niveau, der ligger langt over tærsklen på 5 %.

På den anden side blev det klart fastslået i artikel 10b, stk. 1, der ved direktiv 77/805 blev indsat i direktiv 72/464, at:

»Størrelsen af den specifikke forbrugsafgift på cigaretter fastsættes med udgangspunkt i cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse ud fra de oplysninger, der foreligger den 1. januar hvert år, første gang den 1. januar 1978«.

Det betyder, at medlemsstaterne den 1. januar hvert år er forpligtet til at revidere deres beregninger og eventuelt ændre afgiftens specifikke element, hvilket indtil nu ikke er sket i Italien.

Den italienske regering har svaret, at for at sikre den fuldstændige tilpasning af den indenlandske ordning til de pågældende direktiver, har den allerede den 2. november 1978 forelagt parlamentet et lovforslag, som imidlertid ikke har kunnet gennemføres på grund af kamrenes opløsning i utide.

Et lignende lovforslag blev forelagt parlamentet den 16. maj 1980. Dette nye forslag, der indebærer en fuldstændig og almindelig tilpasning af den italienske beskatningsordning for forarbejdet tobak til principperne i direktiverne, er allerede blevet gunstigt modtaget af deputeretkammerets forfatningsudvalg og budgetudvalg og behandles for tiden af finans- og skatteudvalget.

Det er den italienske regerings ønske, at lovgivningsproceduren hurtigt bringes til ende, således at sagen mister sin genstand.

Kommissionen har i sin replik anført, at det lovforslag, der blev forelagt parlamentet den 16. maj 1980, endnu ikke er blevet vedtaget, og at den italienske regering ikke har meddelt enkeltheder vedrørende den formodede varighed af lovgivningsproceduren.

Den italienske regering har i duplikken udtalt, at den ikke er i stand til nøjagtigt at forudsige varigheden af denne procedure.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. november 1982. Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i samme retsmøde.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 4. februar 1982, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af traktatens artikel 189, stk. 3, ved ikke at have vedtaget de bestemmelser, der

er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiver 72/464 af 19. december 1972 og 77/805 af 19. december 1977 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (JO L 303, 1972, s. 1, og EFT L 338, 1977, s. 22).

2 Rådets direktiv 72/464 har til formål at gennemføre en strukturharmonisering af forbrugsbeskatningen af forarbejdet tobak, for at de faktorer, der kan udgøre en hindring for de frie bevægelser og virke fordrejende på konkurrencevilkårene gradvis kan fjernes fra de forskellige nationale ordninger. For at virkeliggøre disse mål har fællesskabslovgiver skabt et system, der sikrer en degressiv beskatningsincidens, og som består i, at der for beskatningen af cigaretter (forbrugsafgift) gennemføres en proportional forbrugsafgift kombineret med en specifik forbrugsafgift, hvis størrelse fastsættes af hver enkelt medlemsstat ud fra fællesskabskriterier. Den proportionelle forbrugsafgift beregnes i medfør af direktivets artikel 4 af den maksimale detailsalgspris inklusive told, mens den specifikke forbrugsafgift beregnes pr. vareenhed. Satsen for den proportionelle forbrugsafgift og størrelsen af den specifikke forbrugsafgift skal være ens for alle cigaretter.

3 Ifølge direktivets artikel 8 er medlemsstaterne forpligtet til at fastsætte størrelsen af den specifikke forbrugsafgift på cigaretter efter fælles regler og første gang med udgangspunkt i cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse ud fra de oplysninger, der forelå den 1. januar 1973. Artikel 8, stk. 2, bestemmer, at dette beløb hverken må være under 5 % eller over 75 % af det samlede afgiftsbeløb (det specifikke element + det proportionelle merværdielement), der opkræves på disse cigaretter.

4 Direktivets artikel 12 bestemmer, at medlemsstaterne skal sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for senest den 1. juli 1973 at efterkomme bestemmelserne i dette direktiv og skal underrette Kommissionen herom.

5 Det fremgår af sagen, at indtil oktober 1976 gjorde Kommissionen ikke indsigelse i anledning af, at cigaretafgiftens specifikke element i Italien ikke var i overensstemmelse med direktivets artikel 8, stk. 2.

6 Som følge af forhøjelsen den 2. oktober 1976 af cigaretpriserne i Italien og således af beskatningsgrundlaget for merværdiafgiften konstaterede Kommissionen, at den specifikke beskatning kun udgjorde 3,96 % af det samlede afgiftsbeløb, i stedet for som fastsat 5 %. Kommissionen sendte derfor den 8. juli 1977 en åbningsskrivelse til den italienske regering.

7 Ved skrivelse af 27. september 1977 fastslog den italienske regering, at prisen for de mest solgte cigaretter på det italienske marked allerede var blevet hævet fra 350 til 400 lire pr. pakke à 20 cigaretter ved ministerielt dekret af 4. marts 1976, hvilket havde medført en nedsættelse til 4,5 % af det specifikke elements procentandel (i forhold til det samlede afgiftsbeløb), uden at Kommissionen herved havde fremsat nogen som helst indsigelse. Det er den italienske regerings opfattelse, at direktiv 72/464 ikke fastsætter en automatisk tilpasning af ordningen, når der sker prisændringer på grund af økonomiske eller handelsmæssige, men ikke skattemæssige forhold.

8 I mellemtiden var direktiv 77/805 af 19. november 1977 trådt i kraft, der indledte den anden strukturharmoniseringsetape for beskatning af forarbejdet tobak, og som omfattede perioden 1. juli 1978 — 31. december 1980. Dette direktiv ændrede direktiv 72/464, idet der blandt andet blev indsat en artikel 10b. I medfør af denne artikels stk. 1, fastsættes størrelsen af den specifikke forbrugsafgift med udgangspunkt i cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse ud fra de oplysninger, der foreligger den 1. januar hvert år, første gang den 1. januar 1978.

9 Samme artikels stk. 2 bestemmer, at det specifikke element ikke kan være under 5 % eller over 55 % af det samlede afgiftsbeløb, der fremkommer ved

en sammenlægning af den proportionelle forbrugsafgift, den specifikke forbrugsafgift og den omsætningsafgift, der opkræves på disse cigaretter.

10 Dette har medført, at det specifikke elements procentandel i forhold til den samlede beskatning er faldet fra 3,96 % til 2,36% i Italien.

11 Ved telex af 23. oktober 1978 meddelte den italienske regering Kommissionen, at det lovforslag, hvorved anden harmoniseringsfase som fastsat ved direktiv 77/805 skulle sættes i kraft, allerede var blevet godkendt af det italienske ministerråd og for tiden blev behandlet i parlamentet. Den italienske regering fastslog, at »denne lov indebærer ligeledes en løsning på det problem, der er blevet rejst af Kommissionen i dens skrivelse nr. 7295 af 8. juli 1977 vedrørende beregningen af forholdet mellem beskatningens specifikke element og værdielementet«.

12 Da lovforslaget ikke blev vedtaget af parlamentet, sendte Kommissionen den 11. februar 1980 endnu en åbningsskrivelse til den italienske regering. Denne skrivelse blev ikke besvaret.

13 Den 31. oktober 1980 meddelte Kommissionen Den italienske Republik en begrundet udtalelse. Den italienske regering svarede ved skrivelse af 2. februar 1981, hvori den forsikrede, at den den 16. maj 1980 havde forelagt parlamentet et nyt lovforslag om omstrukturering af beskatningsordningen, der sikrede en fuldstændig tilpasning af den nationale lovgivning til den gældende fællesskabsordning. Indtil dato er ingen lovgivning på området blevet vedtaget af det italienske parlament.

14 Den italienske regering har ikke bestridt, at den ikke har opfyldt sine forpligtelser. Den har anført, at forsinkelsen med gennemførelsen af lovgivningen i henhold til direktiverne skyldes nødvendigheden af at følge lovgivningsvejen for at gennemføre de nævnte direktiver, hvilket medfører de forsinkelser, der skyldes den parlamentariske fremgangsmådes særlige krav og vilkår. På

grund af kamrenes opløsning i utide nåede parlamentet således ikke at gennemføre det første lovforlsag, der var blevet fremsat af regeringen; hvad det andet lovforslag angår, er det stadig til behandling i udvalgene under deputeretkammeret.

15 Disse forhold kan ikke afhjælpe det traktatbrud, der er blevet gjort gældende imod Den italienske Republik. En medlemsstat kan efter Domstolens faste praksis ikke påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller omstændigheder i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i Fællesskabernes direktiver ikke overholdes.

16 Det må derfor fastslås, at Den italienske Republik ved ikke at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme de nævnte direktiver, har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten.

Sagens omkostninger

17 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger.

18 Sagsøgte har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til traktaten, ved ikke at vedtage de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiver 72/464 af 19. december 1972 og 77/805 af 19. december 1977 om**

forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift (JO L 303, 1972, s. 1 og EFT L 338, 1977, s. 22).

2. Sagsøgte betaler sagens omkostninger.

Mertens de Wilmars O'Keeffe Mackenzie Stuart

Bosco Koopmans Due Bahlmann

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 17. NOVEMBER 1982 [1]

Høje Domstol

Nærværende sag er anlagt af Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten ved ikke at have truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 72/464 af 19. december 1972 (JO L 303 af 31. 12. 1972, s. 1 [2], som ændret ved Rådets direktiv 77/805 af 19. december 1977 (EFT L 338 af 28. 12. 1977, s. 22). Disse direktiver foreskriver, at strukturerne for forbrugsafgifter på forarbejdet tobak skal harmoniseres i flere etaper.

Medlemsstaterne, bortset fra Det forenede Kongerige og Irland, skulle have efterkommet det førstnævnte direktiv den 1. juli 1973, men i 1977 fastslog Kommissionen i en skrivelse til den italienske regering, at direktivets artikel 8 ikke blev overholdt. Denne artikel bestemte, at størrelsen af den specifikke forbrugsafgift på cigaretter første gang skulle fastsættes med udgangspunkt i cigaretter i den mest efterspurgte prisklasse ud fra de oplysninger, der forelå

1 — Oversat fra engelsk.

2 — Der foreligger ingen officiel dansk oversættelse. En uofficiel oversættelse er trykt i EF-Karnov, 2. udgave, 1978, s. 570. O.a.