DOMSTOLENS DOM
28. juni 1988 *

I sag 3/86,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Johannes Føns Buhl og Guido Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georges Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik, ved avvocato dello Stato Ivo M. Braguglia og med valgt adresse på Italiens Ambassade i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten, navnlig artikel 25, stk. 3 og stk. 5 i Rådets sjette direktiv 77/388 af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene G. Bosco, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias, dommerne T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, C. Kakouris og F. Schockweiler,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 13. januar 1988,

* Processprog: Italiensk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 24. februar 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 9. januar 1986, 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 forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktaten samt Rådets sjette direktiv 77/388 af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter (EFT L 145, s. 1), idet den har indført og opretholdt en standardsatsordning, der strider mod artikel 25, stk. 3 og stk. 5 i nævnte direktiv, når henses såvel til at nævnte ordning ikke er begrænset som til satserne for godtgørelse af merværdiafgift (herefter benævnt »moms«) til producenter af oksekød, svinekød og sødmælk, ikke koncentreret eller sødet.

2 Den Italienske Republik har ved artikel 34 i præsidentdekret nr. 633 af 26. oktober 1972 om indførelse af merværdiafgift (GURI nr. 292 af 11. 11. 1972) indført en standardsatsordning for landbrugere. Den italienske lovgivningsmagt har i denne ordning benyttet sig af den i artikel 25, stk. 3, i sjette direktiv hjemlede mulighed for fastsættelse af standardsatser for godtgørelse, der er forskellige for landbrugets forskellige undergrupper og fastlagt gruppevis for de forskellige produkter. Standardsatsen blev ved ministerialdekret af 25. februar 1983 (GURI nr. 58 af 1. 3. 1983) fastsat til 14% fra den 1. marts 1983 for oksekød, svinekød og sødmælk, ikke koncentreret eller sødet. Hermed skete der en nedsættelse af den tidligere for disse tre produktgrupper anvendte sats på 15%, der var fastsat i lov nr. 889 af 22. december 1980 (ministerialdekret af 5. januar 1981).

3 Kommissionen har foreholdt Den Italienske Republik tre klagepunkter: for det første har den fastsat standardsatserne for godtgørelse på grundlag af oplysninger

for det samlede landbrug, selv om det i artikel 25, stk. 3, i sjette direktiv er bestemt, at satserne skal fastsættes på grundlag af makroøkonomiske oplysninger, der alene vedrører standardsatslandbrugere; for det andet anvendes den omtvistede italienske standardsatsordning på levering af varer og ydelser til standardsatslandbrugere, skønt artikel 25, stk. 5, bestemmer, at standardsatserne for godtgørelse kun skal anvendes på produkter, som standardsatslandbrugere har leveret til andre afgiftspligtige personer end standardsatslandbrugere og på tjenesteydelser, som de har præsteret for andre afgiftspligtige personer end standardsatslandbrugere; for det tredje er der fastsat for høje godtgørelsessatser for oksekød, svinekød og mælk, hvilket har givet standardsatslandbrugerne en godtgørelse, der er højere end den indgående moms.

4 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen for Domstolens argumentation.

5 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionens klagepunkt vedrørende sagsøgtes anvendelse af makroøkonomiske oplysninger for det samlede landbrug som grundlag for fastlæggelsen af standardsatserne for godtgørelse til producenterne af oksekød, svinekød og sødmælk, hænger sammen med klagepunktet vedrørende en overvurdering af de nævnte satser. Kommissionen foreholder nemlig sagsøgte først at have fastsat de omtvistede satser til 15% og derefter til 14%, selv om de ifølge de i direktivets artikel 25, stk. 3, relevante oplysninger skulle have været fastsat til ca. 7%.

Klagepunktet om overvurdering af de standardsatser for godtgørelse, der er blevet fastsat for oksekød, svinekød og sødmælk

6 Sagsøgte har forklaret, at fastsættelsen af standardsatsen for godtgørelse til 14% skete på grundlag af makroøkonomiske oplysninger vedrørende det samlede landbrug, der imidlertid måtte korrigeres under hensyntagen til den særlige struktur, sektoren for husdyravl har i Italien. Sagsøgte har i den forbindelse oplyst, at det store antal små bedrifter i Italien, der driver både husdyravl og agerbrug anvender produktionsmidler, der indebærer højere omkostninger, som ikke altid kommer til udtryk i de statistiske opgørelser, men som ikke desto mindre repræsenterer en betydelig momsbelastning i tidligere led. Sagsøgte har desuden anført, at de om-

talte satser, hvis de havde bevirket, at standardsatslandbrugerne havde fået større tilbagebetalinger end merværdiafgiftsbelastningen i tidligere led, nødvendigvis ville have ført til en stigning i produktionen af de forskellige tilsvarende produktgrupper, men at både det vedvarende og gradvise fald i selvforsyningsgraden, der er konstateret i Italien for de omhandlede produkter og stigningen i indførslerne har vist, at det forholder sig omvendt.

7 Artikel 25, stk. 3, første afsnit, i direktivet bestemmer: »Medlemsstaterne fastsætter i det omfang, det er nødvendigt, standardsatserne for godtgørelse og giver Kommissionen meddelelse derom, før de bringes i anvendelse. Disse procentsatser fastsættes på grundlag af makroøkonomiske oplysninger, der alene vedrører standardsatslandbrugere for de sidste tre år. Satserne kan ikke bevirke, at standardsatslandbrugere som helhed får større tilbagebetalinger, end merværdiafgiftsbelastningen i tidligere led. Medlemsstaterne kan nedbringe disse satser til nul. Satserne kan afrundes til nærmeste lavere eller højere halve procent«. I andet afsnit i samme stykke anføres: »Medlemsstaterne kan fastsætte standardsatser for godtgørelse, der er forskellige for skovbrug, for forskellige undergrupper inden for landbruget og for fiskeri«.

8 De makroøkonomiske oplysninger alene vedrørende standardsatslandbrugerne, som angives i nævnte bestemmelse, omfatter input (det mellemkommende forbrug og den faste bruttokapitaldannelse) og output (den endelige produktion, herunder eget forbrug) samt det samlede afgiftsbeløb vedrørende inputtet. Standardsatserne for godtgørelse fås ved at dividere dette beløb med outputtet.

9 Det bemærkes hertil, at sagsøgte på Domstolens anmodning har fremlagt de makroøkonomiske oplysninger, der alene vedrører standardsatslandbrugerne i de omhandlede sektorer for årene 1978, 1979 og 1980, og som ifølge direktivets artikel 25, stk. 3, skal lægges til grund for fastlæggelsen af standardsatserne for godtgørelse.

10 Der må derfor tages stilling til, om de standardsatser for godtgørelse, Den Italienske Republik har fastsat fra 1981 for oksekød-, svinekød- og mælkesektorerne er højere eller lavere, end de satser, der skulle have været fastsat på grundlag af de nævnte oplysninger.

11 Kommissionen har ved en beregning på grundlag af de makroøkonomiske oplysninger alene vedrørende standardsatslandbrugere, den har fået meddelt af den italienske regering efter anvendelse af ovennævnte beregningsmetode for standardsatsgodtgørelsen, der svarer til den for de egne indtægter ifølge direktivets artikel 25, stk. 12, gældende beregningsmetode, for årene 1978, 1979 og 1980 beregnet standardsatser for godtgørelse, der gennemsnitligt ligger klart under de satser, den italienske regering fra 1981 fastsatte for de omhandlede sektorer.

12 Ganske vist har ifølge direktivets artikel 25, stk. 3, de nævnte makroøkonomiske oplysninger kun kunnet tjene som grundlag for beregningen af standardsatserne for godtgørelse for 1981. Domstolen har imidlertid ikke fået forelagt oplysninger, der giver grundlag for at antage, at forholdene i Italien for de landbrugere, der i de omhandlede sektorer er omfattet af standardsatsordningen, har ændret sig i de følgende år på en sådan måde, at det har været begrundet at anvende standardsatser for godtgørelse, der er så høje som de i sagen omtvistede, og den italienske regering har heller ikke gjort noget sådant gældende.

13 Sagsøgtes argumentation, hvorefter det var nødvendigt at gennemføre visse rettelser af de statistiske oplysninger, eftersom standardsatslandbrugernes reelle produktionsomkostninger ikke fremgik heraf, kan ikke lægges til grund. Domstolen har nemlig ikke fået forelagt nogen dokumentation for, at det ud fra de konkret foreliggende omstændigheder var begrundet at foretage sådanne korrektioner.

14 Den italienske produktion i de omhandlede sektorer er ganske vist ikke steget, men dette forhold er ikke noget bevis for, at sagsøgte har fastsat korrekte standardsatser for godtgørelse. Det kan ikke udelukkes, at de alt for høje satser, der i realiteten udgør en støtte til de omhandlede sektorer, bevirker, at et fald i produktionen undgås.

15 Det må endelig fastslås, at selv om selvforsyningsgraden som anført af sagsøgte ikke er steget, er dette et forhold, som ikke nødvendigvis hænger sammen med godtgørelsens neutralitet, men kan bero på andre faktorer, som f. eks. en stigning i forbruget.

16 Heraf følger, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til artikel 25, stk. 3, i direktiv 77/388, idet den fra henholdsvis 1981 og 1983 har fastsat standardsatserne for godtgørelse til 15% og derefter til 14% i sektorerne for oksekød, svinekød og sødmælk, ikke koncentreret eller sødet.

Klagepunktet om anvendelse af standardsatserne for godtgørelse på levering af varer og tjenesteydelser til standardsatslandbrugere.

17 Sagsøgeren har gjort gældende, at bestemmelsen i artikel 34 i præsidentdekret nr. 633 om, at standardsatser for godtgørelse ved levering af varer og tjenesteydelser skal anvendes også ved levering til standardsatslandbrugere, strider mod direktivets artikel 25, stk. 5.

18 Sagsøgte har anført, at det ikke efter artikel 25, stk. 5 og stk. 8, er udelukket, at der anvendes standardsatser for godtgørelse ved levering af varer og tjenesteydelser til standardsatslandbrugere, men alene, at betalingen af godtgørelser i dette tilfælde foretages af det offentlige, jfr. artikel 25, stk. 6.

19 Det må fastslås, at sagsøgtes fortolkning af direktivets artikel 25, stk. 5 og stk. 8, strider mod disse bestemmelsers ånd og bogstav.

20 I nævnte stk. 5 hedder det nemlig udtrykkeligt: »De i stk. 3 omhandlede standardsatser anvendes på prisen uden afgift for landbrugsprodukter, som standard-

satslandbrugere har leveret til andre afgiftspligtige personer end standardsatslandbrugere og for tjenesteydelser på landbrugsområdet, som de har præsteret for andre afgiftspligtige personer end standardsatslandbrugere. Denne godtgørelse udelukker enhver anden form for fradrag«. Hertil føjes i stk. 8: »For alle andre leveringer af landbrugsprodukter og tjenesteydelser på landbrugsområdet end de i stk. 5 omhandlede, anses betaling af standardgodtgørelsen som foretaget af køberen eller aftageren«.

21 Af disse bestemmelser i forening fremgår, at standardsatserne for godtgørelse ikke skal anvendes, når leveringer af goder eller præstering af tjenesteydelser sker til standardsatslandbrugere eller ikke-afgiftspligtige personer. Godtgørelsen af den erlagte indgående moms sker i disse tilfælde ved betaling af en samlet pris for disse goder eller tjenesteydelser, der antages at omfatte nævnte afgiftsbyrde. Faktureringen af standardsatsen vil under disse forhold virke helt uhensigtsmæssigt, idet køberen eller modtageren af tjenesteydelsen ikke vil kunne foretage fradrag af den betalte indgående moms.

22 Heraf følger, at Den Italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i henhold til direktivets artikel 25, stk. 5 og stk. 8, ved at bestemme, at standardsatserne for godtgørelse anvendes på levering af varer og præstering af tjenesteydelser til standardsatslandbrugere.

Sagens omkostninger

23 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde dennes omkostninger. Den Italienske Republik har tabt sagen og skal derfor 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 samt artikel 25, stk. 3, stk. 5 og stk. 8, i Rådets sjette direktiv 77/388 af 17. maj 1977, idet den fra henholdsvis 1981 og 1983 inden for rammerne af merværdiafgiftssystemets standardsatsordning for landbrugere har fastsat standardsatserne for godtgørelse til 15% og derefter til 14% i sektorerne for oksekød, svinekød og sødmælk, ikke koncentreret eller sødet, og idet den har bestemt, at standardsatserne for godtgørelse skal anvendes på levering af goder og præstering af tjenesteydelser til standardsatslandbrugere.**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Mackenzie Stuart Bosco Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Koopmans Everling

Galmot Kakouris Schockweiler

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. juni 1988.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident