undergivne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.

3. De støtteforanstaltninger, der omfattes af traktatens artikler 92 og 93, falder ikke som sådanne ind under anvendelsesområdet for forbudet i artikel 30 mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning. Gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som ikke er påkrævede af hensyn til dennes formål eller forvaltning, og som er i strid med forbudet i artikel 30, kan af denne grund anses for uforenelige med den nævnte bestemmelse.
4. Den omstændighed, at en støttes gennemførelsesforanstaltninger, der ikke er påkrævede af hensyn til støttens formål eller forvaltning, er uforenelige med en anden traktatbestemmelse end artiklerne 92 og 93, anfægter ikke støtten i sin helhed og gør ikke af den grund finansieringsordningen for den nævnte støtte ulovlig.
5. Da traktatens artikel 95 omfatter interne afgifter af enhvert art, kan den omstændighed, at en afgift eller et gebyr opkræves af et andet offentligretligt organ end staten eller for dets regning og udgør en særlig afgift eller en afgift, som er bestemt til et særligt formål, ikke bevirke, at afgiften eller gebyret falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 95. Ved anvendelsen af traktatens artikel 95 skal der tages hensyn ikke alene til størrelsen af den interne afgift, der direkte eller indirekte rammer de indenlandske og indførte varer, men også til den pågældende afgifts beregningsgrundlag og opkrævningsvilkår. Hvis forskelligheder i så henseende på samme produktions- eller omsætningstrin bevirker højere afgift for den indførte vare end for den tilsvarende indenlandske vare, foreligger der en overtrædelse af forbudet i artikel 95.
6. Det tilkommer imidlertid den nationale ret at afgøre efter sin egen retsorden, om en intern afgift, der er diskriminerende i artikel 95's forstand, skal anses for uberettiget i sin helhed eller kun, for så vidt den rammer den indførte vare hårdere end den indenlandske vare.

I sag 74/76

angående en anmodning, som i medfør af EØF-traktatens artikel 177 er indgivet til Domstolen af Pretura, Milano (III. afdeling for civile sager) for i den dér verserende sag mellem

IANNELLI & VOLPI S.P.A., Milano

og

DITTA PAOLO MERONI

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-traktatens artikler 30 og 95,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten H. Kutscher, afdelingsformændene A. M. Donner og P. Pescatore og dommerne J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco og A. Touffait,

generaladvokat: J.-P. Warner
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Sagsfremstilling

Forelæggelseskendelsen og de skriftlige indlæg, der er indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol, kan sammenfattes således:

I — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

1. Selskabet Iannelli & Volpi, der er sagsøger i hovedsagen, har i forbindelse med en indførsel af tapet i ruller fra Frankrig til Italien, til Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta (herefter: ENCC), som er en offentligretlig myndighed i medfør af italiensk ret, betalt en afgift på 9 483 lire, som selskabet ved et videresalg i 1974 af alle eller en del af de nævnte ruller fakturerede køberen, firmaet Meroni, med et beløb på 7 875 lire. Dette firma har nægtet at betale med den begrundelse, at den pågældende afgift er uforenelig med fællesskabsretten, dels fordi den opkræves med henblik på finansiering af en støtteordning, som er i strid med traktatens artikel 30, og dels fordi den under alle omstændigheder krænker traktatens artikel 95.

2. Selskabet Iannelli & Volpi indbragte som følge af denne nægtelse tvisten for Pretura, Milano, der, efter at have indkaldt ENCC som intervenient, ved kendelse af 26. juni 1976 udsatte sagen og i medfør af traktatens artikel 177 anmodede Domstolen om at træffe en præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:

1) Udgør en støtteordning, der er opbygget omkring en offentligretlig myndighed og baseret på en national bestemmelse, som (for den omhandlede periode) giver indenlandske udgivere mulighed for at købe avispapir, der produceres af de nationale papirmøller, til nedsat pris, medens avispapir, der importeres fra medlemsstater, kun kan købes til den fulde pris, fordi det ikke nyder godt af noget tilskud, en sådan foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, som er forbudt ved EØF-traktatens artikel 30 ff?
2) Medfører det forhold, at den omhandlede støtteordning måtte være ulovlig efter EØF-traktatens artikel 30 eller andre fællesskabsbestemmelser (særlig direktiv nr. 70/50 af 22. 12. 1969), fordi denne ordning finansieres ved

parafiskale afgifter, der pålægges importerede papirprodukter fra andre medlemsstater, også, at disse afgifter — for så vidt de opkræves på importerede produkter — er ulovlige, når provenuet skal finansiere en virksomhed, som strider mod traktatens bestemmelser og følgelig er retsstridig?

3) For så vidt de foregående spørgsmål besvares bekræftende, er bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 30 ff direkte anvendelige, og afføder de en subjektiv ret for importører af produkter fra Fællesskabet til at kræve tilbagebetaling af erlagte afgifter (og fra hvilken dato)?

4) For så vidt de foregående spørgsmål besvares benægtende, vedrører forbudet i traktatens artikel 95 mod afgiftsmæssig forskelsbehandling også de specielle afgifter, der påhviler både indenlandske og importerede varer, og hvis indtægter er bestemt for lavere offentlige myndigheder end de statslige?

5) Foreligger der en ved EØF-traktatens artikel 95 forbudt forskelsbehandling i det tilfælde, hvor anvendelsen af ovennævnte afgifter på det indenlandske produkt (i nærværende sag: tapet) sker ud fra et afgiftsgrundlag bestående af den rene pris for papir, betragtet som råvare, medens afgiftsgrundlaget for det tilsvarende importerede produkt fastsættes efter dettes samlede værdi: ved den samlede værdi af det importerede produkt forstås omkostningerne for det færdige produkt, som de fremgår af fakturaen (altså prisen for den oprindelige råvare plus den tilføjede værdi) med tillæg af »omkostningerne ved lastning eller indskibning, kommission, forsikring, transport osv. ... indtil grænsen, selv om disse omkostninger ikke helt eller delvist er inkluderet i sælgerens faktura«?

6) Afføder traktatens artikel 95, såfremt det undet punkt 5 stillede spørgsmål besvares således, at det højere afgiftsgrundlag for importerede produkter indebærer en forbudt diskriminatorisk anvendelse af afgiften, en subjektiv ret for importører af produkter hidrørende fra andre medlemslande til at kræve tilbagebetaling af den del af nævnte afgift, der er betalt for meget fra 1. januar 1962, datoen for anden etapes begyndelse?

3. ENCC er en offentligretlig myndighed, som sammenslutter celluloseproducenter og -forbrugere samt papirproducenter, og som har til formål såvel at fremme udnyttelsen af cellulose i Italien som at regulere produktionen og afsætningen af papir. Blandt andre aktiviteter støtter ENCC avis- og tidsskriftudgiveres køb af papir til disse publikationer. ENCC's virksomhed finansieres gennem afgifter på produktionen, salg og indførsel af cellulose og papir. For så vidt afgiften er pålagt salg og indførsler af papir og karton, er opkrævningsmetoderne herfor reguleret ved den ministerielle anordning af 3. juli 1940 og kan sammenfattes således:

a) *salg af papir og karton,* som er fabrikeret i Italien, pålægges ved den første overdragelse, som foretages af de indenlandske papirmøller, en afgift på 3 % af *nettobeløbet af fakturaen* eller et andet hertil svarende dokument (artikel 1, stk. 1);

b) *salg af færdigvarer,* som er fremkommet ved forarbejdning i papirmøllen, pålægges samme afgift ved den første overdragelse af den færdige vare i forhold til 70 % af fakturaens nettobeløb, dvs. 70 % af den færdige vares nettopris (artikel 1, stk. 2);

c) *indførsler af papirvarer* pålægges en afgift på 3 % beregnet efter 70 % af »værdien af den indførte vare«, hvorved forstås »varens egen værdi forhøjet med told og licens såvel som visse transport-, forsikrings- og emballeringsomkostninger, også selv om disse omkostninger ikke er inkluderet i fakturaen« (artikel 7, stk. 2; artikel 8, sidste stykke).

d) *indførsler af papir og karton* pålægges en afgift på 3 % beregnet efter 100 % af »værdien af den indførte vare« i betydningen af artikel 7, stk. 2.

e) den kompetente minister kan efter forslag fra ENCC nedsætte afgiften i de under b) omhandlede tilfælde (artikel 9).

4. ENCC's virksomhed har i sin egenskab af støtteordning i betydningen af EØF-traktatens artikler 92 og 93 været genstand for den i artikel 93, stk. 1 nævnte undersøgelse ved Kommissionen. Kommissionen har ved denne undersøgelse ytret tvivl om, hvorvidt forskellige enkeltheder vedrørende den nævnte ordning er forenelige med traktaten, især:

1° den omstændighed, at der ikke blev ydet tilskud til avispapir, som pressevirksomhederne indførte direkte fra udlandet, i modsætning til avispapir, som blev fremstillet i Italien eller indført gennem ENCC;

2° den omstændighed, at beregningsgrundlaget for den opkrævede afgift var forskelligt for visse papirprodukter afhængigt af, om de blev fremstillet i Italien eller indført. Dette klagepunkt er opretholdt, selv om en administrativ praksis, ifølge de af den italienske regering afgivne forklaringer, gjorde det muligt for importørerne at ansøge ministeren, som besad fuld diskretionær myndighed i så henseende, om en nedsættelse af afgiftsgrundlaget.

Efter at denne ordning var blevet ændret med henblik på at efterkomme Kommissionens indsigelser, meddelte denne ved et brev af 20. november 1974 den italienske regering, at den pågældende støtteordning nu, som følge af de foretagne ændringer, var »i overensstemmelse med traktatens bestemmelser vedrørende støtteforanstaltninger«.

5. De spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, omhandler de ovennævnte omstændigheder, som var blevet gjort til genstand for indvendinger fra Kommissionens side, og omhandler dem for perioden, før den italienske regering ophævede dem, i hvilken periode der fandt betaling sted af de afgifter, hvis lovlighed omtvistes for den nationale ret.

Forelæggelseskendelsen er registreret på Domstolens justitskontor den 26. juli 1976.

I henhold til artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta, intervenerende part i hovedsagen, og selskabet Meroni, sagsøgt i hovedsagen, indgivet skriftlige indlæg.

Den italienske regering har afgivet indlæg i det offentlige retsmøde den 25. januar 1977.

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 — Skriftlige indlæg indgivet i medfør af artikel 20 i protokollen vedrørende statutten for EØF's Domstol

A — Indlæg fra Kommissionen

Kommissionen foretager, efter at have henvist til sagerne 77/72 (Capolongo) og 97/74 (IGAV), som den foreliggende tvist skulle være en forlængelse af, en undersøgelse af de elementer i støtteordningen, der, som denne fungerede før de i 1974 indførte ændringer, medførte forskelsbehandling. Kommissionen fremfører især for så vidt angår opkrævningen af afgifter for visse arter af indført papir:

a) at ikke alle indførslerne af forarbejdede papirvarer var genstand for en behandling svarende til den, som var forbeholdt indenlandske varer;

b) at den omstændighed, at en administrativ praksis skulle have gjort det muligt for ministeren efter anmodning fra de berørte parter at udelukke denne ulighed, ikke er tilstrækkelig til at fjerne den ved artikel 95 forbudte skattemæssige forskelsbehandling, fordi reglen om retssikkerhed forbyder, at der ved bedømmelsen af, om

der foreligger forskelsbehandling, tages hensyn til elementer, der henhører under ministerens skønsfrihed.

De retsundergivnes pligt til at henvende sig til en indenlandsk administrativ myndighed for at opnå lighed i skattemæssig behandling resulterer ifølge undersøgelsen i en krænkelse af de subjektive rettigheder, som artikel 95 tillægger private.

Det er således med rette at Pretura, Milano, ikke har indbefattet den ovennævnte administrative praksis i det femte spørgsmål.

Vedrørende det første spørgsmål

a) Ifølge Kommissionen henhører støtteordningerne under artikel 92 og ikke under artikel 30.

Selv om støtteordningerne næsten alle har en indflydelse på samhandelen og derfor kan have virkninger for denne, skal foreneligheden med traktatens bestemmelser ikke desto mindre undersøges samlet for så vidt angår artikel 92 og inden for rammerne af den uindskrænkede enekompetence, som artikel 93 tillægger Kommissionen. Hvis støtteforanstaltninger indbefattes under anvendelsesområdet for artikel 30, vil dette medføre, at rækkevidden af denne bestemmelse fordrejes, at Kommissionens skøn erstattes af et dommerskøn, og at de retsundergivne tillægges rettigheder på et område, som er unddraget dem, fordi artikel 92 ikke har nogen direkte virkning.

Det første spørgsmål, der vedrører en støtteordning som helhed, bør således gennem en sproglig fortolkning besvares benægtende.

b) Kommissionen anfører dog, at en logisk fortolkning af spørgsmålet antyder, at det sigter på muligheden for ved undersøgelsen af en støtteordning at isolere de betingelser eller elementer, der, selv om de udgør en integrerende bestanddel af den nævnte ordning, kan bedømmes selvstændigt med henblik på artikel 30, uden at der rejses tvivl om selve støttens forenelighed med artikel 92.

Ifølge Kommissionen skal det således forelagte spørgsmål, under hensyn til Domstolens retspraksis, besvares bekræftende.

Den ved det første spørgsmål omhandlede hypotese, nemlig den omstændighed at støtten til pressen blev ydet ved indførsel af papir gennem ENCC men afslået ved direkte indførsel, udgør en betingelse for at modtage støtten, som er fremmed for dennes formål og ikke er påkrævet af hensyn til gennemførelsen af den opstillede målsætning, som skader samhandelen inden for Fællesskabet, og som derfor, uanset artikel 92, er uforenelig med artikel 30.

Man kan derfor på området for de retsundergivnes søgsmålsmuligheder sondre mellem følgende tre tilfælde:

1) støtte, som er forbudt ved artikel 92, og som ikke er forsynet med betingelser, der kan bedømmes selvstændigt for så vidt angår artikel 30: udelukkende anvendelse af artikel 93, stk. 2;
2) støtte, som er forbudt ved artikel 92, og som er forsynet med betingelser, der kan bedømmes selvstændigt for så vidt angår artikel 30: anvendelse af procedureordningen i artikel 93, stk. 2 for så vidt angår støtten i sin helhed; eventuel anvendelse af artikel 169 for så vidt angår de selvstændige elementer, som udgør overtrædelser af andre bestemmelser i traktaten, og, for de retsundergivne, retslige skridt grundet på den direkte virkning af de bestemmelser, som er blevet krænket ved disse selvstændige elementer;
3) støtte, som er i overensstemmelse med artikel 92, men som er forsynet med betingelser, der kan bedømmes selvstændigt for så vidt angår artikel 30: eventuel anvendelse af artikel 169 og de proceduremæssige garantier, som er tillagt de retsundergivne som følge af den direkte virkning af artikel 30.

Muligheden for at kontrollere visse aspekter af en støtteordning med henblik på

andre bestemmelser end artikel 92 er ikke en ny hypotese, da den allerede har været taget i betragtning af Domstolen, især i dommen IGAV.

Vedrørende det andet og det tredje spørgsmål

Disse spørgsmål vedrører problemet, om ulovligheden — især for så vidt angår traktatens artikel 30 — af et eller flere elementer i en støtteordning medfører, at finansieringsformen for denne ordning, gennem afledt ulovlighed, bliver retsstridig. Ifølge Kommissionen bør svaret være benægtende: en analytisk undersøgelse af støtteordningerne forudsætter, at man tillægger de forskellige led i undersøgelsen den selvstændighed, som er uundværlig for at det kan fastslås, om de er forenelige med de bestemmelser i traktaten, som de hver for sig henhører under.

Uforenelighed med traktaten af en parafiskal afgift som beskrevet i det andet spørgsmål kan kun fastslås, hvis denne afgift i sig selv har karakter af en ved traktatens artikler 13 eller 95 forbudt afgift.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

Svaret kan kun være bekræftende, da forbudet i artikel 95 også gælder for parafiskale afgifter, som er bestemt til at finansiere lavere offentlige myndigheder end de statslige.

Vedrørende det femte og det sjette spørgsmål

Også her bør spørgsmålet være bekræftende. For at fastslå eksistensen af en ved artikel 95 forbudt skattemæssig forskelsbehandling skal man ikke blot tage afgiftssatsen i betragtning men også, som det fremgår af Domstolens dom af 5. maj 1970 i sag 77/69 *(Kommissionen* mod *kongeriget Belgien,* Recueil 1970, s. 242), afgiftsgrundlaget og opkrævningsmetoderne. Da den pågældende italienske lovgivning ligger forud for traktatens ikrafttræden, trådte i medfør af artikel 95, stk. 3, forbudet mod enhver skattemæssig forskelsbehandling i kraft den 1. januar 1962.

Det sjette spørgsmål, der drejer sig om, hvorvidt private, som har lidt skade ved en overtrædelse af artikel 95, kan kræve tilbagebetaling af den del af den pågældende afgift, der er betalt for meget fra 1. januar 1967, rejser det samme problem som det, der er genstand for sagerne 33/76 (Rewe) og 45/76 (Comet), i hvilke Domstolen ikke havde afsagt dom på datoen for indgivelsen af indlæggene, men som den har afgjort ved sine domme af 16. december 1976.

B — Indlæg fra ENCC

Ifølge ENCC vedrører de af Pretore, Milano, forelagte spørgsmål især:
1) dels foreneligheden af den af ENCC administrerede ordning vedrørende støtte til pressen med EØF-traktatens artikel 30,
2) dels foreneligheden af ENCC's afgiftsordning for papirvarer med EØF-traktatens artikel 95.

I — Vedrørende foreneligheden af støtteordningen til pressen med traktatens artikel 30

Vedrørende det første spørgsmål

ENCC fremsætter for det første nogle præciseringer vedrørende emnet tilskud til pressen. Disse tilskud udgør en støtte til udgiverne og ikke til papirindustrien. Udgiverne betaler kun en del af prisen for avispapir til papirmøllerne, da resten dækkes af ENCC. Papirmøllerne modtager derimod ikke en pris, der er højere end den ufravigelige enhedspris, som gælder i Italien for avispair, og som er fastsat af den interministerielle priskomité.

Disse tilskud har indtil 31. december 1973 været begrænset til tilfælde af forbrug af indenlandsk produceret eller gennem ENCC indført papir, men fra denne

dato blev ydelsen af tilskuddene udstrakt til indkøb af papir, som er direkte importeret af forbrugerne eller af deres mellemmænd. Denne udvidelse, som i den indledende fase blev gennemført ved administrative foranstaltninger, er formelt blevet gentaget ved lov nr. 172 af 6. juni 1975. Kommissionen mente dog, at der fortsat bestod en risiko for diskriminatorisk ydelse af støtte, og der blev indledt endnu en procedure i henhold til artikel 93. Som følge af en ministeriel anordning af 13. januar 1976, der specificerede, at støtten blev ydet til indkøb af såvel papir med indenlandsk oprindelse som indført papir, hvilket blev bekræftet ved et brev af 14. juli 1976 fra præsidiet for ministerrådet, har Kommissionen ved beslutning af 16. juni 1976 i medfør af traktatens artikel 93, stk. 2 begrænset sig til at anmode Den italienske Republik om ved passende midler at oplyse de berørte parter om den fortolkning og anvendelse, som republikken tillægger de nye lovbestemmelser.

ENCC udelukker i retlig henseende, at EØF-traktatens artikel 30 kan finde anvendelse på en ordning, som er omfattet af artikel 92. Endvidere anfører ENCC, at der ikke foreligger nogen krænkelse af EØF-traktatens artikel 30 eller af direktiv nr. 70/50 af 22. december 1969 (EFT 1970 (i), s. 10; org.ref. JO L 13 af 19. 1. 1970, s. 29), og tilføjer, at enhver eventuel forskelsbehandling, som tidsmæssigt ligger efter indførslen, i øvrigt ikke falder ind under artikel 30 men er omfattet af de bestemmelser, som gælder for støtteforanstaltninger. Men disse medfører altid, på grund af deres natur, forskelsbehandling og udfolder altid en restriktiv virkning til skade for varer, der konkurrerer med de varer, for hvilke der ydes støtte. Hvis der er tale om støtte, er hele problemet omfattet af artiklerne 92 og 93, og det var følgelig inden for rammerne af artikel 92, stk. 1 og ikke artikel 30, at virkningen af finansieringsformen for støtten blev bedømt med henblik på lovligheden af denne. Ifølge ENCC bekræftes dette synspunkt ved Domstolens dom af 25. juni 1970 i sag 47/69 *(Regeringen for Den franske Republik* mod *Kommissionen,* Recueil 1970, s. 487).

Det fremgår heraf, at foreneligheden med traktaten af parafiskale afgifter, som er omfattet af en støtteordning ligesom hele denne ordning, skal undersøges efter det i artikel 92, stk. 1 fastlagte kriterium for forskelsbehandling: »I det omfang, den påvirker samhandelen mellem Medlemsstaterne«, og ikke efter det strengere kriterium om hindring af den frie bevægelighed, som ligger til grund for forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner eller afgifter med tilsvarende virkning som told.

En undersøgelse med henblik på traktatens artikel 92 viser, at ordningen med at yde tilskud til prisen, som den tidligere blev anvendt, ikke udøvede nogen restriktiv virkning til skade for udenlandsk papir, hvilket fremgår ved en sammenligning af omfanget af indførslerne af avispapir i 1973 (på hvilket tidspunkt der kun ydedes tilskud til de direkte indførsler på betingelse af, at disse skete gennem ENCC) og i 1975, da denne betingelse ikke længere blev anvendt. ENCC konkluderer:

1) den restriktive virkning, som normalt er forbundet med støtten, er end ikke blevet konstateret i det foreliggende tilfælde, hvortil kommer,
2) at støtten under alle omstændigheder er til fordel for en vare, der ikke konkurrerer med indførte varer, da det drejer sig om den italienskprogede presse.

Svaret på det første spørgsmål bør således være: »En støtteordning som den, der blev og bliver administreret af Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta, udgør ikke (selv om den ved spørgsmålet fejlagtigt fremførte præcisering, ifølge hvilken pristilskuddene alene er forbeholdt indenlandsk produceret papir, var – quod non – i overensstemmelse med virkeligheden) en ved EØF-traktatens artikel 30 forbudt foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion«.

Vedrørende det andet spørgsmål

ENCC anfører, at undersøgelsen af det andet spørgsmål, under hensyn til det svar som er foreslået til det første spørgsmål, sker subsidiært. ENCC fremfører i så henseende, at papir, som er bestemt til trykning af dagblade, er fritaget for enhver afgift til ENCC, og at afgiften, i det omfang den anvendes, ikke medfører forskelsbehandling. Den kan således ikke ophæves på grund af en påstået ulovlighed af støtten. Hvis det desuden tillodes private at anlægge søgsmål vedrørende et element i systemet og således fremkalde lammelse af en ordning, der kun kan undersøges inden for rammerne af artikel 93 og alene af Kommissionen, ville dette medføre, at nævnte bestemmelse blev berøvet enhver konkret rækkevidde.

Vedrørende det tredje spørgsmål

For så vidt som spørgsmålet kun vedrører den direkte virkning af artikel 30, giver løsningen, in abstracto, ingen anledning til tvivl, men dette spørgsmål er irrelevant i den foreliggende sag.

II — Vedrørende opkrævningen af afgifter for papirvarer med henblik på traktatens artikel 95 (det femte spørgsmål)

Spørgsmålet om foreneligheden med traktatens artikel 95 vedrører opkrævningen af afgifter for »papirvarer« (prodotti cartotecnici), dvs. varer, som ikke optræder på papir- og kartonstadiet, men som er blevet gjort til genstand for forarbejdninger eller iblandinger af forskellige stoffer (artikel 1, stk. 3 i den ministerielle anordning af 3. juli 1940). Således forholder det sig med det tapet, som er genstand for tvisten i hovedsagen.

Afgiftssatsen til ENCC er på 3 %, hvoraf hovedparten (5/6) bæres af forbrugeren, idet forskellen dækkes af den italienske producent eller af importøren.

Det forhold, der begrunder afgiften, såvel for indenlandske som for indførte varer, er *overdragelsen* af de pågældende varer. Skønt afgiften for indførte varer opkræves i forhold til indførselsværdien, opnås betalingen kun som følge af den effektive overdragelse.

For så vidt angår bestemmelsen af det afgiftspligtige stof, sker denne for indenlandske varer på grundlag af den fakturerede værdi i overensstemmelse med de fiskale normer; for indførte varer på grundlag af indførselsværdien, cif-pris, plus eventuel told. Denne fastsættelse, som langt fra at medføre forskelsbehandling til skade for indførte varer er til fordel for disse, da deres pris ved den effektive overdragelse, som er det forhold, der begrunder betalingen af afgiften, nødvendigvis vil være højere end prisen ved grænsen. Desuden blev de indenlandske varer, allerede inden de blev underkastet afgiften på papir- eller kartonstadiet, som nås gennem forarbejdning af cellulose, forud for cellulosens produktion eller indførsel pålagt en første afgift til ENCC.

ENCC forkaster virksomheden Meronis anbringende om, at den udenlandske vare uundgåeligt pålægges afgift efter dens værdi som færdigvare på indførselstidspunktet, medens den italienske papirvare fritages en gang for alle ved den opkrævede afgift, eventuelt ved indkøbet af det papir eller karton, som er indgået i fabrikationsprocessen. ENCC anfører, at det ikke forholder sig således, hvor der er tale om integrerede indenlandske industrier, der som de første overdrager den færdige vare, som er fremstillet af cellulose (som der allerede er betalt afgift for) (artikel 1, stk. 2 i anordningen af 3. 7. 1940), og at der i øvrigt er blevet gennemført adækvate ændringer. Faktisk foreskriver artikel 8, sidste stykke i den ministerielle anordning af 3. juli 1940 en fast nedsættelse af den afgiftspligtige værdi for indførte papirvarer til 70 %, dvs. at der anvendes en sats på 2,10 % i stedet for 3 %. Desuden gør den administrative praksis vedrørende fortolkningen af artikel 9 det muligt ikke blot for de natio-

nale papirmøller men også for importører, som har en gyldig grund til at anse nedsættelsen til 70 % for utilstrækkelig, at rette henvendelse til den kompetente minister med henblik på en mere adækvat hensyntagen til de ikke afgiftsbelagte elementer, som gør det muligt for dem at opnå en afgift, der står i forhold til det faktiske indhold af det afgiftspligtige papirkartonstof i de pågældende varer. Det er ikke muligt at forbedre dette forhold, da det er givet, at enhver *fast* bestemmelse af det afgiftspligtige stof i varen uundgåeligt vil medføre en bred risiko for forskelsbehandling.

ENCC, der herefter går over til en særlig undersøgelse af denne afgiftsordning i forhold til artikel 95, anfører, at i alle de tilfælde, hvor en afgiftspligtig har ansøgt om, at afgiften til ENCC måtte blive opkrævet i forhold til det sande indhold af henholdsvis papir og papirvarer, er dette sket systematisk. Det indførte tapet har været og er genstand for en afgiftsordning, som både er forenelig med traktaten og rimelig: *indtil den 28. september 1976* anvendtes en sats på 2,10 % i stedet for 3 %, som følge af formindskelsen af det afgiftspligtige stof til 70 %; desuden blev der efter anmodning fra den afgiftspligtige anvendt en særlig sats; *efter den 28. september 1976* blev der anvendt en fast sats på 1 % ved formindskelse af det afgiftspligtige stof til 1/3 og desuden en særlig sats efter anmodning fra den afgiftspligtige. ENCC anfører, at Kommissionen for De europæiske Fællesskaber ved brev af 20. november 1974 har mærket sig foreneligheden med artikel 95 af den af ENCC opkrævede afgift på papirvarer, og at der ikke i medfør af artikel 169 er blevet indledt nogen procedure vedrørende dette spørgsmål.

C — Indlæg fra Meroni

Meroni anfører indledningsvis, at da indførslen og betalingen af afgiften fandt sted i 1971, må de forelagte spørgsmål besvares i forhold til situationen på dette tidspunkt.

Vedrørende de tre første spørgsmål (traktatens artikel 30)

De tre første spørgsmål vedrører muligheden for at anvende de fællesskabsbestemmelser, der forbyder foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner, til at kvalificere en ordning med parafiskale afgifter, som er integreret i en støtteordning, således at arten af de rettigheder, som de afgiftspligtige kan gøre gældende, afsløres. De omtvistede afgifter påhviler både de indenlandske og de indførte varer men på forskellig måde, og de er knyttet til finansieringen af en støtteordning, om hvilken det er antaget, at den er uforenelig med traktaten, blandt andet på grund af denne tilknytning. På et mere almindeligt plan fremgår uforeneligheden med traktaten af det forhold, at den af ENCC anvendte støtteordning tilsigter at begrænse indførslerne af papir til, hvad der er strengt nødvendigt for at dække forskellen mellem efterspørgslen og den indenlandske produktion. Allerede på grund af dette er afgifterne ulovlige. Det er imidlertid ligeledes nødvendigt at undersøge, om en sådan ordning er uforenelig med artikel 30, og i bekræftende fald at løse det problem, der skyldes, at et og samme forhold er reguleret ved en bestemmelse, som har direkte virkning (artikel 30), og en bestemmelse (artikel 92), som kun har denne virkning, efter at den ved artikel 93 fastlagte administrative procedure er udtømt i hvert konkret tilfælde. Meroni gør i så henseende følgende anbringender gældende:

Traktatens artikler 92-94 har som grundlæggende formål at hindre fordrejninger af konkurrencen inden for det fælles marked. Henvisningen i artikel 92 til støttens påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne tjener, ligesom i traktatens artikler 85 og 86, en dobbelt funktion, dels som kriterium for fordelingen af de normative kompetencer mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, og dels som materielt kriterium for anvendeligheden af artikel 92. Artikel 92 finder således ligeledes anvendelse på det fore-

liggende tilfælde, hvor en støtte gør det muligt at begrænse indførslerne inden for Fællesskabet.

I det omfang en sådan statslig støtteordning udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner ifølge traktatens artikel 30, går bestemmelserne vedrørende foranstaltninger med tilsvarende virkning dog forud for bestemmelserne vedrørende støtte, idet de i øvrigt er de eneste, der kan finde korrekt anvendelse.

Reglerne vedrørende frie varebevægelser og afskaffelse af kvantitative restriktioner tilsigter faktisk at sikre et af Fællesskabets grundlag, nemlig indførelsen af et fælles marked, inden for hvilket varerne frit kan omsættes ligesom inden for en enkelt stats område. Betydningen af dette »grundlag« er en sådan, at gennemførelsen af målsætningerne på området for frie varebevægelser ikke kan begrænses ved reglerne om støtte, som er en del af »Fællesskabets politik« (traktatens tredje del). Endelig følger det af den direkte anvendelighed af reglerne på området for frie varebevægelser, at den omstændighed, at reglerne vedrørende foranstaltninger med tilsvarende virkning har forrang for reglerne om støtte, bevirker en bedre samtidig tilfredsstillelse af den almindelige interesse i den økonomiske integration og de forskellige retsundergivnes interesser. Det første spørgsmål bør derfor besvares med, at støtteordningen og den samordnede fastlæggelse, inden for hvis rammer ENCC er indføjet, og som finansieres gennem provenuet fra den omtvistede afgift, udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som kvantitative indførselsrestriktioner og allerede derfor er forbudt ved traktatens artikler 30 og følgende.

Meroni anfører for så vidt angår det andet spørgsmål, at fællesskabsreglerne vedrørende de frie varebevægelser ligeledes omfatter bedømmelsen af afgiften til ENCC, som er ulovlig alene som følge af artiklerne 30 og følgende, i det mindste i det omfang den indvirker på indførslerne af fællesskabsvarer. Meroni gør i så henseende for det første gældende, at det fremgår af Domstolens retspraksis, og især af dens dom af 17. februar 1976 (sag 91/75 Miritz), at bedømmelsen af lovligheden af en afgift skal ske ikke blot med henblik på forbudene mod afgifter med tilsvarende virkning som told men også med henblik på forbudet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner. Meroni støtter sig dernæst til den omtvistede ordnings enhed, da provenuet fra den omtvistede afgift er bestemt til finansieringen af et system, som begrænser indførslerne.

Ifølge Meroni kan det ikke heroverfor anføres, at Kommissionens direktiv nr. 70/50/EØF af 22. december 1969 (EFT 1970 (I), s. 10; org.ref. JO L 13 af 19. 1. 1970), som tilsigter at definere de foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriktioner, der ikke omfattes af andre bestemmelser, viser, at de omtvistede foranstaltninger ikke udgør foranstaltninger af denne art, fordi dette direktiv fra sit anvendelsesområde udelukker de foranstaltninger, »der anvendes uden forskel på indenlandske varer og på importerede varer«. ENCC's ordning medfører i det mindste tre forskelsbehandlinger mellem indenlandske og indførte varer:

a) afgifterne påhviler ikke de to slags varer på samme måde;
b) provenuet fra afgiften er bestemt til finansiering af aktiviteter, der fortrinsvis er til fordel for indenlandske varer og producenter, og
c) den omtvistede ordning skaber hindringer for indførslen til skade for fællesskabsvarer.

I øvrigt tilsigter direktiv nr. 70/50/EØF ikke at give en komplet og udtømmende definition af foranstaltningerne med tilsvarende virkning, og det udelukker end ikke, at indenlandske foranstaltninger, der anvendes uden forskel på indenlandske og importerede varer, kan være uforenelige med artikel 30.

Vedrørende de tre sidste spørgsmål (traktatens artikel 95)

Selskabet Meroni anfører for det første, at dets undersøgelse af afgifternes forenelighed med traktatens artikel 95 er af subsidiær karakter. Den er kun påkrævet, hvis artikel 30 ikke er tilstrækkelig til at forbyde afgifterne. Ifølge Meroni falder afgifterne ikke ind under rammerne for en almindelig intern afgiftsordning men henhører snarere under området for parafiskalitet og lavere offentligretlige institutioners egne indtægter. Desuden rammer afgifterne ikke indførte og indenlandske varer på samme måde. Selv om afgiftssatsen er den samme i de to tilfælde, er afgiftsgrundlaget kun ens for papir og karton. For papirvarerne og det bearbejdede papir, dvs. for de mere forarbejdede varer, der er iblandet papir eller karton som råvare, varierer afgiftsgrundlaget tværtimod efter, om det drejer sig om indenlandske eller om indførte varer.

a) *For den indenlandske vare* må der sondres mellem to tilfælde:
   - når producenten af råvaren sælger denne til en fabrikant, som bearbejder den (f.eks. til tapet), er afgiftsgrundlaget fakturaens nettobeløb (artikel 1, stk. 1 i den ministerielle anordning af 3. 7. 1940);
   - når producenten af råvaren selv bearbejder den til en mere forarbejdet vare og sælger denne, er afgiftsgrundlaget principielt 70 % af nettobeløbet på fakturaen i forbindelse med dette salg, dvs. 70 % af nettoprisen for den færdige vare.

   Imidlertid kan industriministeren efter forslag fra ENCC ændre satsen på 70 %, særlig når papirværdien udgør en beskeden procentdel på under 70 % af den samlede værdi af den færdige vare (artikel 9 i den ministerielle anordning af 3. 7. 1940)

b) *For den indførte vare* er afgiftsgrundlaget tværtimod *altid* 70 % af varens værdi, hvilket ifølge artikel 7, stk. 2 i den ministerielle anordning af 3. juli 1940 betyder varens egen værdi forhøjet med visse emballerings-, forsikrings- og transportomkostninger, også selv om disse omkostninger ikke faktureres importøren. Der foreligger således en dobbelt forskelsbehandling;
   - hvis man sammenligner afgiften på den indførte vare med den afgift, der påhviler den indenlandske *råvare,* pålægges den indførte vare afgift efter den samlede værdi, som er angivet i fakturaen, og ikke blot på grundlag af prisen for papiret betragtet som råvare;
   - hvis man sammenligner afgiften for den indførte vare med afgiften for den færdige indenlandske vare: afgiftsgrundlaget for den indenlandske vare er 70 % af nettoprisen i modsætning til 70 % af bruttoprisen for den indførte vare. For de indførte varer er satsen på 70 % fast og kan ikke ændres, således som det er tilfældet for de indenlandske varer.

Forskelsbehandlingen er særlig alvorlig, hvis man sammenligner grundlaget for den afgift, som rammer den indførte vare, med grundlaget for den afgift, som påhviler den indenlandske vare betragtet som råvare, men forskelsbehandlingen består fremdeles, hvis man sammenligner grundlaget for den afgift, som rammer den indførte vare, med grundlaget for den afgift, som rammer den indenlandske vare efter råvarens forarbejdning.

Meroni anfører på grundlag af disse betragtninger, at de tre sidste spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 95 bør besvares således:

a) Til det fjerde spørgsmål må der, under hensyn til Domstolens retspraksis i sagerne Capolongo (77/72) og IGAV (94/74), svares, at artikel 95 gælder for parafiskale afgifter.

b) til det femte spørgsmål må der svares:
   - at der foreligger en ved artikel 95 forbudt skattemæssig forskelsbehandling, når grundlaget for den afgift, som pålægges den indenlandske færdige vare (i det foreliggende tilfælde: tapetpapir), er råvarens nettopris (i det foreliggende tilfælde: papiret), medens afgiftsgrundlaget for den tilsvarende indførte vare er varens samlede værdi i betydningen af det femte

spørgsmål i forelæggelseskendelsen;

- at der foreligger en skattemæssig forskelsbehandling ifølge artikel 95, når den nationale lovgivning teoretisk fastsætter beskatningen af den færdige indenlandske vare på grundlag af den samlede værdi men kun gælder i det tilfælde, hvor de færdige varer fremstilles af råvareproducenten selv, og at der faktisk ikke eksisterer en indenlandsk færdigvare af en sådan oprindelse, eller at en sådan vare i det mindste repræsenterer en marginal andel af det italienske marked;
- at eksistensen af en national lovgivning, som tillægger den offentlige administration beføjelse til frit at nedsætte afgiftsgrundlaget (også) for de indførte varer, ikke er til hinder for at anse de i det foreliggende tilfælde beskrevne situationer som udgørende skattemæssige forskelsbehandlinger ifølge traktatens artikel 95.

c) Det sjette spørgsmål, som vedrører problemet, om der for importørerne af en vare, som er genstand for en beskatningsmæssig forskelsbehandling ifølge traktatens artikel 95, ved den direkte virkning af denne bestemmelse afledes et krav om tilbagebetaling af det uretmæssigt opkrævede beløb, skal ligeledes besvares bekræftende.
Det er ubestridt, at denne subjektive ret i medfør af traktatens artikel 95, stk. 3 har bestået siden den 1. februar 1962.

Meroni, der således har formuleret de foreslåede svar til spørgsmålene fra Pretura, Milano, anfægter ENCC's argumentation, der tilsigter at bevise, at den omtvistede ordning som følge af de ændringer, som den indeholdt allerede i medfør af anordningen af 3. juli 1940, ikke medførte forskelsbehandling. Artikel 9 i denne anordning vedrører kun, hvad end ENCC fremfører herom, færdige indenlandske varer med udelukkelse af indførsler. De senere gennemførte ændringer, især ved artikel 5 i den ministerielle anordning af 26. juni 1976 (som udtrykkeligt nævner indførte varer), såvel som beslutningen af 28. december 1976 fra ENCC's bestyrelse, der nedsætter afgiftsgrundlaget for indførte varer til 2/3 (bilagene 7 og 8 til Meronis indlæg), bekræfter dette synspunkt.

Hvis det endog antages, at ENCC's opfattelse er korrekt, og at den ved artikel 9 i den ministerielle anordning af 3. juli 1940 fastsatte nedsættelse ligeledes omfatter indførte varer, er den rent fakultative karakter af denne nedsættelse, som er overladt til administrationens frie skøn, ikke tilstrækkelig til at ophæve den ved artikel 95 forbudte forskelsbehandling. Den nationale lovgivning er kun forenelig med denne bestemmelse, hvis den fastslår, at værdien af den mængde papir, som er iblandet den færdige vare, skal udgøre beregningsgrundlaget for det afgiftsbeløb, som påhviler den ved forarbejdning af råvaren fremstillede vare.

Ifølge Meroni lader selv den ved den ministerielle anordning af 26. juni 1976 gennemførte nye ordning fortsat forskelsbehandlinger bestå.

For så vidt angår beslutningen fra ENCC's bestyrelse om at nedsætte afgiftsgrundlaget for afgiften til ENCC til 2/3 for indført tapet er denne også uforenelig med fællesskabsbestemmelserne, så længe den indenlandske lovgivning ikke bestemmer, at værdien af det i varen iblandede papir er det eneste og ensartede beskatningsgrundlag såvel for de indenlandske forarbejdede varer som for de tilsvarende indførte varer.

Under retsmødet den 25. januar 1977 har sagsøgte i hovedsagen, repræsenteret af advokaterne Ubertazzi og Capelli, Milano, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, repræsenteret af sin befuldmægtigede, Åbate, og regeringen for Den italienske Republik, repræsenteret af sin befuldmægtigede Fiumara, fremsat deres mundtlige indlæg.

Regeringen for Den italienske Republik har under retsmødet fremsat følgende

indlæg. Den italienske regering fremfører, for så vidt angår foreneligheden af ENCC's støtteordning med traktatens artikel 30, at den omstændighed, at indkøbet af indført avispapir kun har fordel af støtten, hvis indførslen sker gennem ENCC, ikke krænker denne bestemmelse. Denne betingelse begrænser ikke indførslen men dirigerer den gennem bestemte kanaler. Selv om dette skulle medføre en indirekte begrænsning, modsvarer denne de begrænsninger, som nødvendigvis følger af enhver form for støtte. Foreneligheden af ENCC's ordning med traktaten skal derfor kun undersøges med henblik på traktatens artikler 92-94. Den af Kommissionen udarbejdede sondring mellem støttens materielle elementer (såsom dens økonomiske begrundelse, arten af de produktioner, som har fordel heraf, og betydningen af tilskuddet) vedrørerende traktatens artikel 92 og 94 og de formelle betingelser, herunder betingelserne for at opnå tilskuddet, der som sådanne også kan vedrøre andre bestemmelser i traktaten, er vilkårlig. Betingelsen for at opnå støtten, som er en ledsagende omstændighed ved støtten, karakteriserer denne og er således en integreret del heraf.

Den ændring, som fandt sted på dette punkt med virkning fra den 1. januar 1974, og som er indeholdt i lov nr. 172 af 6. juni 1975 og den ministerielle anordning af 13. januar 1976, beviser ikke uforeneligheden af den tidligere ordning. Det drejede sig blot om at fjerne de uvisheder, som var affødt af den foregående ordning.

Den italienske regering undersøger dernæst de spørgsmål, der vedrører traktatens artikel 95. Ifølge den italienske regering er indsigelsen om, at afgiftsgrundlagene er forskellige for de indenlandske og de indførte varer, forkert. Artikel 1 i den ministerielle anordning af 3. juli 1940 sondrer mellem tre tilfælde af afgiftspålæggelse for den indenlandske vare:

1) Hvis det drejer sig om en overdragelse af papir eller karton, opkræves afgiften i forhold til fakturaens nettobeløb i forbindelse med den første overdragelse fra papirmøllen;
2) hvis det drejer sig om en overdragelse af den færdige vare, opkræves afgiften af 70 % af fakturaens nettobeløb ved den første overdragelse;
3) hvis der ved papirmøllen sker direkte anvendelse eller forbrug af karton eller papir til forskellige formål ved fremstillingen af den færdige vare, opkræves der fuld afgift ved anvendelsen eller forbruget i forhold til værdien af den anvendte vare (papir).

I de tre tilfælde er afgiftsgrundlaget det samme, nemlig papirindholdet. I det andet tilfælde, hvor papirindholdet normalt er højt, benyttes en fast sats, 70 %, idet denne sats anses for at repræsentere papirets andel af værdien af den færdige vare. Da denne sats imidlertid kan vise sig at være for høj, er der tillagt ministeren beføjelse til, efter ansøgning, at nedsætte denne koefficient.

Ifølge den italienske regering eksisterer denne mulighed for nedsættelse også for de indførte varer i medfør ikke af en administrativ praksis men af en rigtig fortolkning af artiklerne 8 og 9: artikel 9 som hjemler nedsættelsen, henviser til artikel 1, der ligeledes er nævnt i artikel 8, som gælder for indførslerne. Man kan heller ikke påberåbe sig den skønsmæssige karakter af den kompetence, som ved artikel 9 er tillagt ministeren med henblik på at nedsætte koefficienten på 70 %, for heri at se et element, som medfører forskelsbehandling til skade for de indførte varer, thi denne skønsmæssige karakter vedrører såvel de indenlandske som de importerede varer.

For så vidt angår indsigelsen om, at afgiftsgrundlaget er forskelligt, fordi det for den indførte vare inkluderer elementer, som udelukkes for de nationale varer, mener den italienske regering, at det drejer sig om en misforståelse. I al væsentlighed udgøres den eneste åbenbare forskel af det forhold, at der alene for indførte varer skal tages hensyn til transport-

omkostningerne indtil grænsen. Det er en forskel, som ikke udgør en forskelsbehandling: situationerne for henholdsvis den indførte og den indenlandske vare bliver først sammenlignelige fra varens overgang til forbrugskredsløbet i Italien.

For så vidt angår en eventuel ret for de virksomheder, som har betalt afgiften, til at kræve tilbagebetaling, henviser den italienske regering til sit i sagerne 33/76 (EØF-Domstolen 16. 12. 1976, *Rewe* (endnu ikke i Samlingen)) og 77/76, *Cucchi* (verserer for tiden), allerede udtrykte synspunkt, at den direkte virkning af fællesskabsregler om forbud mod afgifter med tilsvarende virkning som told ikke kan påberåbes ved krav om tilbagebetaling af erlagte afgifter, før disse er blevet klassificeret som afgifter med tilsvarende virkning. Samme slutning gælder mutatis mutandis for traktatens artikler 30 og 95.

Generaladvokaten har fremsat sit forslag til afgørelse i retsmødet den 10. februar 1977.

Præmisser

1 Ved kendelse af 25. juni 1976, indgået til Domstolens justitskontor den 26. juli s.å., har Pretura, Milano, i medfør af EØF-traktatens artikel 177 stillet forskellige spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikler 30 og 95;

disse spørgsmål er blevet rejst under en retssag mellem en italiensk køber af indført tapet, sagsøgte i hovedsagen (herefter benævnt: sagsøgte), og dennes italienske leverandør, sagsøger i hovedsagen (herefter benævnt: sagsøger), der fakturerede sagsøgte en andel af den afgift, som sagsøger tidligere, ved varens indførsel til Italien, havde betalt til Ente Nazionale per la Cellulosa e per la Carta (herefter benævnt: ENCC) i medfør af lov nr. 868 af 13. juni 1940 (Gazzetta Ufficiale nr. 170 af 22. 7. 1940), lov nr. 168 af 28. marts 1956 (Gazzetta Ufficiale nr. 79 af 3. 4. 1956) og ministeriel anordning af 3. juli 1940 (Gazzetta Ufficiale nr. 175 af 27. 7. 1940);

2 ENCC er en italiensk offentligretlig myndighed, der har til formål, især ved hjælp af støtte, at fremme og regulere cellulose- og papirfabrikationen i denne medlemsstat;

blandt den støtte, som ENCC administrerer, figurerer for en stor del støtte til udgivervirksomheder inden for pressen med henblik på at gøre det muligt for disse at erhverve det papir, som købes ved papirmøllerne og benyttes til udgivelsesformål til nedsat pris;

ENCC's virksomhed finansieres gennem afgifter, der opkræves for cellulose, papir og karton af indenlandsk fabrikat på forskellige trin af deres fremstilling

eller markedsføring og for de tilsvarende importerede produkter ved deres indførsel;

3 de ovennævnte italienske lovbestemmelser giver den importør, der har betalt den afgift til ENCC, som han er blevet afkrævet, ret til at vælte en del af denne over på de efterfølgende købere;

sagsøgte gør som begrundelse for sin nægtelse af at betale denne andel gældende, dels at den ved de pågældende lovbestemmelser indførte støtteordning i sin helhed er uforenelig med traktaten, fordi den krænker nævnte traktats artikel 30, således at ordningen ikke lovligt kan begrunde opkrævning af de sagsøgte afkrævede afgifter og derfor heller ikke giver denne ret til at vælte en del af disse over på den efterfølgende køber, og dels at den omtvistede afgift, isoleret set, udgør en intern afgift, som medfører forskelsbehandling i strid med traktatens artikel 95.

4 Det skal præciseres, at den påståede krænkelse af artikel 30 skulle bestå i, at ENCC's støtte til pressevirksomheder med henblik på at gøre det muligt for disse at købe avispapir til nedsat pris på det pågældende tidspunkt var betinget af, at det drejede sig om avispapir, der var fremstillet i Italien eller indført af ENCC, og ikke avispapir, som var indført direkte fra en anden medlemsstat;

For så vidt angår den af ENCC opkrævede afgift skulle krænkelsen af traktatens artikel 95 bestå i, at afgiftsgrundlaget var forskelligt for papir og karton eller papirvarer (herunder tapet) afhængig af, om de var fremstillet i Italien eller indført.

5 De forelagte spørgsmål giver principielt anledning til at undersøge, om en national ret, som skal tage stilling til, om en statslig støtteordning ifølge artikel 92 er forenelig med traktaten, eller til nogle af dens gennemførelsesbestemmelser, kan tage en eventuel krænkelse af artiklerne 30 og 95 i betragtning og i bekræftende fald, hvilke kriterier der gør det muligt i tilfælde som de foreliggende at påvise en krænkelse af de nævnte artikler;

det skal bemærkes, at disse spørgsmål vedrører den situation, der forelå forud for den ændring af den pågældende støtteordning, som Kommissionen krævede i medfør af sine beføjelser ifølge traktatens artikel 93, stk. 2, og som blev gennemført i Italien med virkning fra den 1. januar 1974.

Vedrørende de tre første spørgsmål

6 Det første spørgsmål er, om »en støtteordning, der er opbygget omkring en offentligretlig myndighed og baseret på en national bestemmelse, som (for den omhandlede periode) giver indenlandske udgivere mulighed for at købe avispapir, der produceres af de nationale papirmøller, til nedsat pris, medens avispapir, der importeres fra medlemsstater, kun kan købes til den fulde pris, fordi det ikke nyder godt af noget tilskud, [udgør] en sådan foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ indførselsrestriktion, som er forbudt ved EØF-traktatens artikel 30 ff«;

det skal angående dette spørgsmål præciseres, at det af det ovenfor anførte fremgår, at spørgsmålet må besvares under hensyn til den omstændighed, at udelukkelsen af støtte til pressen på det pågældende tidspunkt kun omfattede papir, som indførtes direkte og uden om ENCC;

det andet spørgsmål vedrører problemet, om »det forhold, at den omhandlede støtteordning måtte være ulovlig efter EØF-traktatens artikel 30 eller andre fællesskabsbestemmelser (særlig direktiv nr. 70/50 af 22. 12. 1969), fordi denne ordning finansieres ved parafiskale afgifter, der pålægges importerede papirprodukter fra andre medlemsstater, også [medfører], at disse afgifter — for så vidt de opkræves på importerede produkter — er ulovlige, når provenuet skal finansiere en virksomhed, som strider mod traktatens bestemmelser og følgelig er retsstridig«;

det tredje spørgsmål er, om »for så vidt de foregående spørgsmål besvares bekræftende, bestemmelserne i EØF-traktatens artikler 30 ff, [er] direkte anvendelige, og [om de] afføder en subjektiv ret for importører af produkter fra Fællesskabet til at kræve tilbagebetaling af erlagte afgifter (og fra hvilken dato)«.

7 Disse tre spørgsmål vil være at besvare under ét.

8 Traktatens artikel 30, som forbyder alle kvantitative indførselsrestriktioner såvel som foranstaltninger med tilsvarende virkning, omfatter dels foranstaltninger, der har karakter af et helt eller delvist indførselsforbud, og dels, som det er bestemt i Kommissionens direktiv nr. 70/50 af 22. december 1969 (EFT 1970 (I), s. 10; org.ref. JO L 13 af 19. 1. 1970, s. 29) »foranstaltninger, andre end dem, der anvendes uden forskel på indenlandske og importerede varer, som udgør en hindring for den import, der uden disse foranstaltninger ville have kunnet finde sted, herunder de, der gør importen mere vanskelig eller byrdefuld end afsætningen af indenlandske varer«.

9 Hvor udstrakt anvendelsesområdet for artikel 30 end måtte være, omfatter det imidlertid ikke hindringer, som er omhandlet i andre særlige bestemmelser i traktaten;

da retsvirkningerne af en anvendelse eller en krænkelse af disse forskellige bestemmelser skal fastlægges ud fra disse bestemmelsers eget formål inden for traktatens samlede målsætninger, kan disse virkninger være af forskellig art, hvilket gør det nødvendigt at sondre mellem bestemmelsernes forskellige anvendelsesområder, idet der dog tages forbehold for de tilfælde, som samtidig kan være omfattet af to eller flere fællesskabsretlige bestemmelser;

de af traktatens artikler 9-16 og 95 omhandlede hindringer af fiskal karakter eller med tilsvarende virkning er ikke omfattet af forbudet i artikel 30;

10 ej heller kan den omstændighed, at en ordning med støtte fra staten eller af statsmidler, blot fordi den er til fordel for visse indenlandske virksomheder eller produktioner, kan udgøre en i det mindste indirekte hindring for indførslen af tilsvarende eller konkurrerende varer hidrørende fra andre medlemsstater, i sig selv bevirke, at en støtte som sådan ligestilles med en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i betydningen af artikel 30.

11 Som det fremgår såvel af artikel 92, stk. 1 og 3 som af artikel 93, stk. 2, tredje afsnit er støttens uforenelighed med fællesmarkedet, som er fastslået i artikel 92, stk. 1, i øvrigt hverken absolut eller ubetinget;

ikke blot er der fastsat undtagelser i artikel 92, stk. 2, men desuden tillægger både artikel 92 og 93 Kommissionen en omfattende skønsfrihed og Rådet en udstrakt beføjelse til at tillade statsstøtte ved undtagelse fra det almindelige forbud i artikel 92, stk. 1;

12 det fremgår af samtlige disse betragtninger, at traktaten, der ved artikel 93 overlader den løbende undersøgelse og kontrollen med støtteordninger til Kommissionen, forudsætter, at konstateringen af en støtteordnings uforenelighed med fællesmarkedet skal ske under Domstolens kontrol og i henhold til en særlig procedure, hvis gennemførelse påhviler Kommissionen;

private kan således ikke, alene under påberåbelse af artikel 92, anfægte en støttes forenelighed med fællesskabsretten for de nationale retter eller nedlægge påstand om, at disse retter enten umiddelbart eller ved en mellemafgørelse skal fastslå en sådan uforenelighed;

en så udvidet fortolkning af artikel 30, at denne i sig selv ligestiller en støtte ifølge artikel 92 med en af artikel 30 omfattet kvantitativ restriktion, ville bevirke en ændring af rækkevidden af traktatens artikler 92 og 93 og ændre den kompetencefordeling, som traktaten har tilsigtet ved at foreskrive den i artikel 93 nævnte løbende undersøgelse.

13 Det ved traktatens artikel 30 indførte forbud mod kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning er bindende og udtrykkeligt, og dets gennemførelse kræver intet yderligere indgreb fra medlemsstaterne eller fællesskabsmyndighederne;

forbudet har således direkte virkning og afføder rettigheder for de retsundergivne, som de nationale retsinstanser skal beskytte, senest fra overgangsperiodens udløb, dvs. den 1. januar 1970, som det fremgår af traktatens artikel 32, stk. 2.

14 Gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som er uforenelige med andre særlige traktatbestemmelser end artiklerne 92 og 93, kan være så uløseligt forbundet med støttens formål, at det ikke er muligt at bedømme dem isoleret, således at deres virkning for den samlede støttes forenelighed eller uforenelighed nødvendigvis må bedømmes efter fremgangsmåden i artikel 93;

det forholder sig imidlertid anderledes, hvis det ved undersøgelsen af en støtteordning er muligt at isolere de betingelser eller elementer, der, skønt de udgør en del af denne ordning, kan anses som unødvendige for gennemførelsen af dens formål eller for dens forvaltning;

i dette sidstnævnte tilfælde kan det ikke af den kompetencefordeling, som følger af artiklerne 92 og 93, udledes, at disse bestemmelser, hvor der foreligger krænkelse af andre traktatbestemmelser med direkte virkning, ikke kan påberåbes for de nationale retter, blot fordi det pågældende element udgør en gennemførelsesforanstaltning til en støtte;

15 selv om en støtte i sig selv ofte medfører en beskyttelse og dermed en vis opdeling af markedet i forhold til produktionen i virksomheder, som ikke har fordel heraf, indebærer denne omstændighed ikke restriktive virkninger, som går ud over, hvad der er nødvendigt for, at støtten kan opfylde de mål, som traktaten tillader;

således forholder det sig, hvis der foreligger en gennemførelsesforanstaltning, der indrømmer støtte til virksomheder, som indkøber indførte varer gennem

en statslig institution, men nægter den ved direkte indførsel, thi denne sondring er åbenbart unødvendig for gennemførelsen af den nævnte støttes formål eller for dens forvaltning.

16 Det skal ved besvarelsen af det andet spørgsmål præciseres, at det forhold, at en del af en støtteordning udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, som ikke er nødvendig for støttens gennemførelse, ikke berettiger de nationale retter til at statuere, at støtteordningen i sin helhed er uforenelig med traktaten, og følgelig ej heller alene på grund af dette forhold at statuere, at de afgifter, som finansierer støtten, er ulovlige, under henvisning til at de finansierer en med traktaten uforenelig støtte;

17 de tre første spørgsmål vil være at besvare således: a) traktatens artikel 30 har direkte virkning og afføder senest fra overgangsperiodens udløb rettigheder for de retsundergivne, som de nationale retsinstanser skal beskytte; b) de støtteforanstaltninger, der omfattes af traktatens artikler 92 og 93, falder ikke som sådanne ind under anvendelsesområdet for forbudet i artikel 30 mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, men gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som ikke er påkrævede af hensyn til støttens formål eller forvaltning, og som er i strid med dette forbud, kan af denne grund anses for uforenelige med den nævnte bestemmelse; c) den omstændighed, at en støttes gennemførelsesforanstaltninger, der ikke er påkrævede af hensyn til støttens formål eller forvaltning, er uforenelige med en anden traktatbestemmelse end artiklerne 92 og 93, anfægter ikke støtten i sin helhed og gør ikke af den grund finansieringsordningen for den nævnte støtte ulovlig.

Vedrørende det fjerde spørgsmål

18 Det fjerde spørgsmål går ud på, »om for så vidt de foregående spørgsmål besvares benægtende forbudet i traktatens artikel 95 mod afgiftsmæssig forskelsbehandling også [vedrører] de specielle afgifter, der påhviler både indenlandske og importerede varer, og hvis indtægter er bestemt for lavere offentlige myndigheder end de statslige«;

under hensyn til svarene på de tre første spørgsmål bør der gives en besvarelse af det fjerde spørgsmål.

19 Da traktatens artikel 95 omfatter interne afgifter af enhver art, kan den omstændighed, at en afgift eller et gebyr opkræves af et andet offentligretligt

organ end staten eller for dets regning og udgør en særlig afgift eller en afgift, som er bestemt til et særligt formål, ikke bevirke, at afgiften eller gebyret falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 95.

Vedrørende det femte og det sjette spørgsmål

20 Det femte spørgsmål går ud på, om der foreligger »en ved EØF-traktatens artikel 95 forbudt forskelsbehandling i det tilfælde, hvor anvendelsen af ovennævnte afgifter på det indenlandske produkt (i nærværende sag: tapet) sker ud fra et afgiftsgrundlag bestående af den rene pris for papir, betragtet som råvare, medens afgiftsgrundlaget for det tilsyneladende importerede produkt fastsættes efter dettes samlede værdi: ved den samlede værdi af det importerede produkt forstås omkostningerne for det færdige produkt, som de fremgår af fakturaen (altså prisen for den oprindelige råvare plus den tilføjede værdi), med tillæg af »omkostningerne ved lastning eller indskibning, kommission, forsikring, transport osv. ... indtil grænsen, selv om disse omkostninger ikke helt eller delvist er inkluderet i sælgerens faktura«;

det sjette spørgsmål drejer sig om, hvorvidt »såfremt det under punkt 5 stillede spørgsmål besvares således, at det højere afgiftsgrundlag for importerede produkter indebærer en forbudt diskriminatorisk anvendelse af afgiften, traktatens artikel 95 [afføder] en subjektiv ret for importører af produkter hidrørende fra andre medlemslande til at kræve tilbagebetaling af den del af nævnte afgift, der er betalt for meget fra 1. januar 1962, datoen for anden etapes begyndelse«.

21 Ved anvendelsen af traktatens artikel 95 skal der tages hensyn ikke alene til størrelsen af den interne afgift, der direkte eller indirekte rammer de indenlandske og indførte varer, men også til den pågældende afgifts beregningsgrundlag og opkrævningsvilkår;

hvis forskelligheder i så henseende på samme produktions- eller omsætningstrin bevirker en højere afgift for den indførte vare end for den tilsvarende indenlandske vare, foreligger der en overtrædelse af forbudet i artikel 95;

dette er tilfældet, hvor en afgift beregnes på grundlag af varens værdi, hvis der alene for den indførte vare tages hensyn til vurderingselementer, som øger dennes værdi i forhold til den tilsvarende indenlandske vare;

den omstændighed, at administrationen råder over en skønsbeføjelse, der gør det muligt for den, såvel for indenlandske som for indførte varer, at godkende

afgiftsnedsættelser i konkrete tilfælde, ophæver ikke den med artikel 95 uforenelige forskelsbehandling.

22 Som Domstolen har kendt for ret, sidst i sin dom af 17. februar 1976 (sag 45/75, Rewe, Sml. 1976, s. 192), har traktatens artikel 95 direkte virkninger og afføder rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte;

det tilkommer imidlertid den nationale ret at afgøre efter sin egen retsorden, om en intern afgift, der er diskriminerende i artikel 95's forstand, skal anses for uberettiget i sin helhed eller kun, for så vidt den rammer den indførte vare hårdere end den indenlandske vare.

Vedrørende sagsomkostningerne

23 De udgifter, der er afholdt af regeringen for Den italienske Republik og af Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke godtgøres;

da retsforhandlingerne i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser,

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt den af Pretura, Milano, ved kendelse af 25. juni 1976, for ret:

1) **Traktatens artikel 30 har direkte virkning og afføder senest fra overgangsperiodens udløb rettigheder for de retsundergivne, som de nationale retsinstanser skal beskytte.**

2) **De støtteforanstaltninger, der omfattes af traktatens artikler 92 og 93, falder ikke som sådanne ind under anvendelsesområdet for forbudet i artikel 30 mod kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, men gennemførelsesforanstaltninger til en støtte, som ikke er**

påkrævede af hensyn til dennes formål eller forvaltning, og som er i strid med dette forbud, kan af denne grund anses for uforenelige med den nævnte bestemmelse.

3) Den omstændighed, at en støttes gennemførelsesforanstaltninger, der ikke er påkrævede af hensyn til støttens formål eller forvaltning, er uforenelige med en anden traktatbestemmelse end artiklerne 92 og 93, anfægter ikke støtten i sin helhed og gør ikke af den grund finansieringsordningen for den nævnte støtte ulovlig.

4) Da traktatens artikel 95 omfatter interne afgifter af enhver art, kan den omstændighed, at en afgift eller et gebyr opkræves af et andet offentligretligt organ end staten eller for dets regning og udgør en særlig afgift eller en afgift, som er bestemt til et særligt formål, ikke bevirke, at afgiften eller gebyret falder uden for anvendelsesområdet for traktatens artikel 95.

5) Ved anvendelsen af traktatens artikel 95 skal der tages hensyn ikke alene til størrelsen af den interne afgift, der direkte eller indirekte rammer de indenlandske og indførte varer, men også til den pågældende afgifts beregningsgrundlag og opkrævningsvilkår;

hvis forskelligheder i så henseende på samme produktions- eller omsætningstrin bevirker en højere afgift for den indførte vare end for den tilsvarende indenlandske vare, foreligger der en overtrædelse af forbudet i artikel 95.

6) Det tilkommer imidlertid den nationale ret at afgøre efter sin egen retsorden, om en intern afgift, der er diskriminerende i artikel 95's forstand, skal anses for uberettiget i sin helhed eller kun, for så vidt den rammer den indførte vare hårdere end den indenlandske vare.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. marts 1977.

A. Van Houtte
Justitssekretær

H. Kutscher
Præsident