FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT CLAUS GULMANN

fremsat den 10. marts 1993 *

Hr. præsident,
De herrer dommere,

1. Kommissionen har i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag mod Italien og nedlagt påstand om, at det fastslås, at Italien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 30 i traktaten og artikel 5 i Rådets direktiv 72/464/EØF af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift [1], idet den ved dekreter udstedt af Finansministeriet har fastsat detailsalgspriserne for forarbejdet tobak på et niveau, der også på grund af den stærkt forsinkede udstedelse af de nævnte dekreter ikke svarer til det prisniveau, importørerne eller producenterne har ansøgt om.

2. Direktivets formål er at modvirke, at forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak virker fordrejende på konkurrencevilkårene og hindrer den frie bevægelighed af disse varer inden for Fællesskabet [2].

Direktivets artikel 5, stk. 1, bestemmer med henblik på at realisere dette mål, at »fabrikanter og importører fastsætter frit de maksimale detailsalgspriser for hver enkelt af deres varer«.

Det bestemmes som en undtagelse fra denne hovedregel i samme stykke, at »denne bestemmelse kan dog ikke hindre anvendelsen af nationale lovgivninger om kontrol med prisniveauet eller overholdelse af fastsatte priser«.

Hovedreglen er endvidere ændret i medfør af artiklens stk. 2, der bestemmer:

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

3. Det fremgår af sagen, at Kommissionen på grundlag af klager, navnlig modtaget i midten af 1980'erne fra forskellige sammen-

* Originalsprog: dansk.

1 — EFT L 303, s. 1.

2 — Domstolen er velbekendt med dette direktiv, som har været genstand for flere domme. Se især dom af 7.5.1991, sag C-287/89, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 2233, af 21.6.1983, sag 90/82, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2011, af 7.6.1983, sag 78/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1955, og af 16.11.1977, sag 13/77, GB-Inno-BM, Sml. s. 2115).

slutninger af tobaksvareproducenter i andre medlemsstater, blev opmærksom på, at importører af tobaksvarer i Italien havde vanskeligheder med at få godkendt priser på nye varer og ændringer i priser på eksisterende varer.

Disse klager var baggrunden for, at Kommissionen sendte en åbningsskrivelse og senere en begrundet udtalelse til den italienske regering, hvori den gjorde gældende, at den italienske lovbestemmelse om indførelse af importerede tobaksvarer i de gældende tabeller for detailsalgspriser var i strid med direktivets artikel 5.

Det er efter stævningen klart, at Kommissionen gennem sit sagsanlæg i første række ønsker fastslået, at den pågældende italienske lovbestemmelse er i strid med direktivet.

4. Den omtvistede bestemmelse findes i lov nr. 825 af 13. juli 1965, der er et led i reguleringen af det fiskale monopol, der eksisterer i Italien på tobaksvareområdet. Det er en del af denne regulering, at tobaksvarer ikke kan markedsføres, medmindre de er indført i en af de gældende pristabeller. Den af Kommissionen angrebne regel findes i lovens artikel 2, der bestemmer:

»Indførelse af enhver vare omfattet af det fiskale monopol i de i artikel 1 omhandlede pristabeller og ændringer heraf træffes ved dekret af finansministeren, i forbindelse med ('in relazione ai') de priser, leverandøren har ansøgt om for importerede varer, efter høring af Statsmonopolstyrelsen ...«

5. Kommissionen og den italienske regering er enige om, at de erhvervsdrivende frit skal kunne vælge for hver af deres produkter én af de i pristabellerne fastsatte priser eller kunne foreslå en anden pris, som derefter optages i en pristabel, og Kommissionen bestrider i øvrigt ikke, at de gældende italienske pristabeller opfylder kravene i direktivets artikel 5, stk. 2.

6. Kommissionen har derimod gjort gældende, at artikel 2 i den italienske lov kan forstås således, at finansministeren råder over skønsmæssige beføjelser ved godkendelse af priserne på forarbejdet tobak. Kommissionen har herved henvist til, at bl.a. udtrykket »i forbindelse med« er tvetydigt, og den gør gældende, at en sådan skønsbeføjelse er i strid med importørernes ret til efter direktivets artikel 5, stk. 1, selv at fastsætte deres priser.

7. Den italienske regering har bestridt, at den omtvistede bestemmelse giver finansministeren en skønsbeføjelse og har bl.a. anført, at udtrykket »i forbindelse med« ikke er tvetydigt, idet det alene herved »under anvendelse af det rige og nuancerede italienske sprog« angives, at der er sammenhæng mellem den af fabrikanterne og importørerne valgte pris og dens optagelse i tabellen. Regeringen har endvidere gjort gældende, at Domstolen i sin dom af 7. juni 1983, Kommissionen mod Italien [3], har fastslået, at der

3 — Se note 2.

ikke ved den omtvistede bestemmelse blev gjort indgreb i importørernes ret til selv at fastsætte deres priser.

8. Der kan indledningsvis være grund til at henvise til Domstolens faste praksis, hvorefter det er i strid med fællesskabsretten, herunder hensynet til retssikkerheden, hvis nationale regler er udformet på en sådan måde, at der for de retsundergivne består uvished om de rettigheder, de har efter fællesskabsretten [4].

9. Den omtvistede regel opfylder efter min mening ikke i denne henseende fællesskabsrettens krav. Den er affattet på en sådan måde, at det synes nærliggende at fortolke den således, at finansministeren har beføjelse til at undlade at godkende de priser, importørerne har anmodet om at få indført i pristabellerne. Det er klart, at en skønsbeføjelse ikke er retfærdiggjort af den i artikel 5, stk. 1, andet punktum, fastsatte undtagelse for så vidt angår generelle priskontrollove, jf. herved Domstolens dom af 21. juni 1983, Kommissionens mod Frankrig [5]. Det er efter min mening også klart, at den ikke nærmere præciserede beføjelse for ministeren til at godkende de ansøgte priser ikke kan anses for retfærdiggjort af bestemmelsen i direktivets artikel 5, stk. 2, om, at de forskellige tabeller skal være tilstrækkeligt omfattende og opspaltede til virkelig at svare til alle de forskellige fællesskabsvarer.

10. Det må endvidere i denne sammenhæng tillægges vægt, at der i den omtvistede lovbestemmelse er pligt til at høre Statsmonopolets styrelse. Det er efter min mening med rette, at Kommissionen finder, at høringspligten bekræfter, at lovens artikel 2 ikke er forenelig med direktivets artikel 5. Det er for det første således, at en generel høringspligt som påpeget af Kommissionen ikke kan anses for begrundet i ønsket om at få teknisk bistand til en korrekt indplacering af tobaksvarerne i pristabellerne, idet styrelsen også skal høres, selv om der blot er tale om en ændring af priser, der allerede figurerer i tabellerne. Der er for det andet ingen støtte i bestemmelsens ordlyd for, at styrelsen skulle være afskåret fra at ytre sig om de af importørerne ansøgte priser. Den italienske regering har således ikke på tilfredsstillende vis redegjort for formålet med denne høringsprocedure, og Kommissionen må tillige have ret i at anføre, at proceduren indebærer en forhåndsinformation af den indenlandske producent og dermed importørernes konkurrent om den prispolitik, som importørerne vil føre. Det ændrer ikke herved, at samtlige importører ifølge den italienske regering fremsender deres anmodninger til finansministeren igennem styrelsen. Det forhold, at importørerne benytter sig af styrelsen i denne sammenhæng, kan skyldes, at de er bekendt med, at styrelsen under alle omstændigheder vil få kendskab til deres anmodninger. Høringspligten kan således hævdes at udgøre en indirekte beskæring af den frihed i

4 — Se hertil dom af 3.3.1988, sag 116/86, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1323, ifølge hvis præmis 21 »en tvetydig lovgivning, hvorefter der over for de berørte opretholdes en tilstand af uvished med hensyn til de muligheder, de har for at påberåbe sig fællesskabsretten, i henhold til Domstolens faste praksis ikke er en opfyldelse af forpligtelsen til at gennemføre et direktiv i national ret«.

5 — Sag 90/82, Sml. s. 2011, præmis 22 og 23.

prispolitikken, som direktivet tilstræber at sikre.

11. Det må endelig fastslås, at Domstolens dom af 7. juni 1983 ikke kan anføres til støtte for regeringens påstand. Domstolen tog ikke i dommen stilling til, om artikel 2 i den italienske lov var forenelig med direktivets artikel 5 i den her relevante henseende.

Det må således kunne konstateres, at artikel 2 i den italienske lov er i strid med direktivets artikel 5.

12. Kommissionen har tillige, således som det fremgår af dens påstand, gjort gældende, at de italienske myndigheder har administreret lovens artikel 2 på en måde, der er i strid med såvel direktivets artikel 5 som traktatens artikel 30. Kommissionen har herved henvist til de ovenfor nævnte klager fra tobakssammenslutninger i andre medlemsstater, hvoraf det skal fremgå, at de italienske myndigheder ved visse lejligheder har afslået ansøgninger om ændringer af priser eller imødekommet sådanne ansøgninger med lavere beløb end dem, der blev ansøgt om, eller imødekommet ansøgningerne med års forsinkelse.

13. Den italienske regering har påstået afvisning af dette klagepunkt. Den har gjort gældende, at hverken åbningsskrivelsen eller den begrundede udtalelse omtaler den administrative praksis som et selvstændigt klagepunkt, og at de nævnte klageskrivelser, hvoraf ulovligheden af den administrative praksis skal fremgå, i øvrigt først er fremlagt under selve retssagen. Under den administrative procedure var det tilsyneladende kun selve indholdet af den nationale lovgivning, der blev kritiseret, og det er denne kritik, Italien har fremsat bemærkninger til.

14. Kommissionen tilkendegav under den mundtlige forhandling, at den først og fremmest har anført disse konkrete tilfælde af fællesskabsstridig administration for at dokumentere, at den omtvistede lovbestemmelse er i strid med direktivet.

Dette argument er efter min mening vanskeligt foreneligt med påstandens formulering og det øvrige indhold af stævningen, hvoraf det fremgår, at administrationen af den omtvistede bestemmelse er et selvstændigt klagepunkt.

15. Der må derfor tages stilling til regeringens afvisningspåstand.

Domstolen har fastslået, at »den begrundede udtalelse i en ... traktatbrudssag ... afgrænser sagens genstand, og at denne herefter ikke kan udvides«, idet Domstolen har henvist til, at »vedkommende medlemsstats mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør ... en med traktaten tilsigtet væsentlig garanti og et væsentligt formkrav, der skal sikre, at den procedure, hvorefter det skal fastslås, at en medlemsstat har begået traktatbrud, forløber forskriftsmæssigt« [6].

16. Der må efter min mening gives den italienske regering medhold i, at Kommissionen hverken i åbningsskrivelsen eller i den begrundede udtalelse på rimelig klar måde

6 — Se Domstolens dom af 26.6.1991, sag C-152/89, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 3141, præmis 9).

tilkendegav, at administrativ praksis var et selvstændigt klagepunkt.

Domstolen bør derfor afvise at tage stilling til dette klagepunkt.

17. Kommissionen nævner i stævningen, at Italien har undladt at respektere forpligtelsen efter direktivets artikel 12, stk. 2, til at tilstille Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter til gennemførelse af direktivet.

Det har imidlertid næppe været Kommissionens hensigt at gøre dette forhold til et selvstændigt klagepunkt. Det er ikke omfattet af påstanden og var heller ikke medinddraget under den administrative procedure. Der er derfor ikke anledning til, at Domstolen tager stilling til det.

18. Da der må gives Kommissionen medhold i det grundlæggende klagepunkt i stævningen, finder jeg, at Italien bør pålægges sagens omkostninger.

Forslag til afgørelse

19. Jeg skal herefter foreslå Domstolen, at den fastslår,

— at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5 i direktiv 72/464/EØF af 19. december 1972 om forbrugsbeskatning af forarbejdet tobak bortset fra omsætningsafgift ved i artikel 2 i lov nr. 825 af 13. juli 1965 at åbne mulighed for finansministeren til ved indførsel af priser i pristabellerne at undlade at følge importørernes ansøgninger herom

— at Kommissionens påstand i øvrigt afvises fra realitetsbehandling, og

— at Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.