FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN FREMSAT DEN 25. JANUAR 1983 [1]

Høje Domstol.

Kommissionen har i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, der påhviler den i medfør af EØF-traktatens artikel 95, der bestemmer, at ingen medlemsstat »direkte eller indirekte [må] pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der direkte eller indirekte pålægges lignende indenlandske varer«, og at ingen medlemsstat må »pålægge varer fra andre medlemsstater interne afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter«.

I Italien svares der almindelig omsætningsafgift (moms) efter forskellige satser, nemlig en standardsats, en nedsat sats og to højere satser, som på det tidspunkt, da sagen indledtes, var på henholdsvis 18 % og 35 %, men som den 1. oktober 1982 blev forhøjet til henholdvis 20 % og 38 % (lovdekret nr. 697 af 1. 10. 1982, GU RI nr. 273, s. 7166).

Ifølge lovdekret af 4. marts 1977 (nr. 58, GU RI nr. 70 af 14. 3. 1977), senere afløst af lov nr. 183 af 9. 5. 1977 (GU RI nr. 129 af 13. 5. 1977), skulle der svares en højere afgift af gin og al anden spiritus. Af gin samt spiritus med oprindelsesbetegnelse eller herkomstbenævnelse, der er undergivet eller beskyttet af særlige forholdsregler gældende for produktionsområdet, svares en afgift, der i dag udgør 38 %; af al anden spiritus svares den lavere afgift, der i dag er på 20 %. Det er denne sondring, der ligger til grund for Kommissionen sagsanlæg.

Det er ubestridt, at al spiritus, der fremstilles i Italien, med undtagelse af gin, pålægges en afgift på 20 %, da der for spiritus fremstillet i Italien ikke findes noget system af den nævnte art for oprindelsesbetegnelse eller herkomstbenævnelse. Gin er den eneste i Italien fremstillede spiritus, der pålægges en afgift på 38 %, som ligeledes gælder for importeret gin. Kommissionen og den italienske regering er tilsyneladende enige om, at der hvert år fremstilles og indtages ca. 4 000 hl gin (ren alkohol), skønt der næppe findes nøjagtige tal. Under alle omstændigheder udgør det en meget ringe del af den samlede italienske produktion af spiritus, herunder gin. Der er for perioden 1975-1981 opgivet et gennemsnit på 1,22 %, og såfremt det antages, at eksport af gin ikke finder sted, synes det således klar, at der er tale om mindre end 1,5 % af det årlige forbrug i Italien af italiensk fremstillet spiritus, herunder gin.

På den anden side pålægges de fleste importerede spiritustyper (herunder gin) en afgift på 38 %, idet rom og vodka og eventuelt andre spiritustyper dog pålægges en afgift på 20 %. Ifølge den italienske regering tegner sidstnævnte gruppe sig for ca. 2 000-3 000 hl af den

1 — Oversat fra engelsk.

samlede årlige import af spiritus (herunder gin) fra andre medlemsstater. Ifølge de af den italienske regering fremlagte statistiske oplysninger var den laveste årlige import i perioden 1975-1981 på 194 099 hl i 1975, da importeret spiritus, omfattet af en afgift på 18 %, ikke oversteg 1,55 % af det totale kvantum importeret spiritus (herunder gin). Andre år, da den samlede import var større, udgjorde den mængde spiritus, hvoraf der svaredes 18 %, en endnu lavere procentdel.

På grundlag af denne situation (hvor al italiensk produceret spiritus, herunder gin, med undtagelse af en ubetydelig procentdel (1,5 % eller mindre) pålægges en afgift på 20 %, mens al importeret spiritus med undtagelse af en ubetydelig procentdel (1,5 % eller mindre) pålægges en afgift på 38 %), har Kommissionen hævdet, at den italienske lovgivning indebærer såvel en forskelsbehandling som en beskyttelse. Eftersom der af al gin, uanset i hvilken medlemsstat den fremstilles, svares en afgift på 38 %, begrænses sagens genstand, såvidt jeg har forstået, til at omfatte andre spiritustyper.

Det fremgår af de af parterne oplyste tal, at mens prisen for importeret fransk cognac af god kvalitet er højere end prisen for italiensk fremstillet grappa, er detailprisen for importeret whisky (efter fradrag af moms og statsafgit på omkring 500 lire) i nogle tilfælde lavere, i andre tilfælde ikke væsentlig forskellig fra detailprisen for visse italiensk fremstillede grappatyper (efter fradrag af moms, idet der ikke svares statsafgift). Prisforskellen opstår i virkeligheden først, når den ene type spiritus pålægges 38 %, den anden 20 %.

Rent umiddelbart synes denne væsentlig højere afgift for importeret spiritus at kunne henføres under interne afgifter, »som indirekte vil kunne beskytte andre produkter«, nemlig lokalt fremstillet spiritus, jf. artikel 95, stk. 2. Hvadenten denne spiritus indtages før, under, efter eller helt uden for et måltid, konkurrerer den i videste forstand med anden spiritus.

Domstolen har allerede fremhævet, at det ikke er nødvendigt at gå i statistiske enkeltheder for at fastslå, om en lovgivning er af en sådan art, at den »indirekte vil kunne beskytte andre produkter« (sag 170/78, *Kommissionen* mod *Det forenede Kongerige*, Sml. 1980, s. 417). Beskyttelsesvirkningen kan være så klar, at den må antages at være til stede uden detaljeret bevisførelse. Ved en umiddelbar betragtning — med forbehold af den italienske regerings argumenter — synes det at være tilfældet i den foreliggende sag.

Medmindre denne umiddelbare betragtning viser sig at være forkert, og skønt der tilsyneladende er enighed om, at nogle af de importerede spiritustyper kan betegnes som »lignende« indenlandske varer (under forudsætning af, at der sondres mellem spiritus fremstillet af korn og spiritus fremstillet af vin), er derfor ikke nødvendigt at undersøge, om der foreligger en overtrædelse af artikel 95, stk. 1. (jf. f.eks. sag 168/78, *Kommissionen* mod *Frankrig*, sag 169/78, *Kommissionen* mod *Italien*, og sag 171/78, *Kommissionen* mod *Danmark*, Sml. 1980, henholdsvis s. 347, s. 385 og s. 447).

Den italienske regering har fremført en række argumenter mod denne umiddelbare betragtning.

Den italienske regering har først anført, at det afgørende er, om systemet rent faktisk medfører en importbegrænsning, hvilket ikke er tilfældet her, da der har været en jævn stigning i whiskyimporten, skønt spiritusforbruget som helhed er faldet eller i det mindste stagneret, og lokalt forbrug af italiensk fremstillet spiritus er faldet, mens eksporten er steget. Rent bortset fra at der ved denne argumentation ikke tages hensyn til systemets indflydelse på anden importeret spiritus, har Domstolen allerede ved flere lejligheder tilbagevist disse argumenter. For det første overtrædes artikel 95, hvis et afgiftssystem på grund af sin udformning må antages at kunne indebære en beskyttelsesvirkning (*Kommissionen* mod *Det forenede Kongerige*, præmis 10). For det andet beviser den omstændighed, at markedsandelen for whisky er steget på trods af den hårdere afgiftsbehandling af dette produkt, ikke, at afgiftssystemet ikke skulle have en beskyttende virkning (jf. f.eks. *Kommissionen* mod *Frankrig*, præmis 41).

Under alle omstændigheder synes det at fremgå af de tal, som Det forenede Kongerige har fremlagt i den foreliggende sag (og som rent faktisk ikke er blevet bestridt), at siden perioden 1968-1974 er den procentvise stigning faldet, og i perioden 1979-1980 faldt den importerede mængde, skønt den steg en ubetydelighed i værdi. I en periode med stigende priser danner mængden af de importerede varer et bedre vurderingsgrundlag end værdien. Derfor mener jeg, at der hverken principielt eller rent faktisk kan fremføres noget til støtte for dette synspunkt.

Det hævdes ligeledes, at en del af den indenlandske producerede spiritus (nemlig gin) belægges med en afgift på 38 %, således at afgiften hverken indebærer en forskelsbehandling eller udgør en beskyttelse. Jeg mener ikke, at dette kan ændre forholdet, da de omhandlede mængder endog er endnu mindre end de »minimale« eller »ubetydelige« mængder, Domstolen henviser til i sagen *Kommissionen* mod *Italien* og i sag 26/80 *Schneider Import* mod *HZA Mainz* (Sml. 1980, s. 3469). I sagen *Kommissionen* mod *Danmark* antog Domstolen yderligere, at den omhandlede afgiftsordning havde beskyttende virkning, skønt omkring 16,33 % af den indenlandske produktion, der blev forbrugt i Danmark, ikke var omfattet af nogen særbehandling. I den nævnte sag var afgiftsordningen i det væsentlige til gunst for et »typisk indenlandsk produkt« (akvavit), hvorimod importen — bortset fra 2,49 % — blev stillet ringere; i den foreliggende sag er den beskyttende virkning nærmest endnu tydeligere.

Over for Kommissionens påstand har den italienske regering fremført et mere principielt synspunkt, som støttes på sager, hvor Domstolen har udtalt, at medlemsstaterne frit kan vælge afgiftsordninger, hvorefter der sondres mellem forskellige produkter, forudsat ordningerne hverken indebærer forskelsbehandling eller beskyttelse. Den italienske regering vil nærmere hævde, at det af Domstolen fastlagte princip finder udtryk i præmis 21 i dommen i de forenede sager 142 og 143/80 *Amministrazione delle Finanze* mod *Essevi og Salengo* (Sml. 1981, s. 1413): »... fællesskabsretten [begrænser] ikke på sit nuværende udviklingstrin den enkelte medlemsstats frihed til at indføre et differentieret afgiftssystem for visse produkter efter objektive kriterier, såsom

arten af de benyttede råstoffer eller den anvendte fremstillingsmåde. Sådanne differentieringer er forenelige med fællesskabsretten, hvis de forfølger formål i den økonomiske politik, der også er forenelig med kravene i traktaten og i afledt ret, og hvis det differentierede afgiftssystem er udformet således, at såvel enhver form for direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer indført fra andre medlemsstater som beskyttelse til fordel for konkurrerende indenlandske varer undgås« (jf. ligeledes sag 127/75, *Bobie Getränkevertrieb* mod *HZA Aachen Nord* (Sml. 1976, s. 1079, præmis 9), sag 148/77, *Hansen* mod *HZA Flensburg* (Sml. 1978, s. 1787, præmis 16 og 17), sag 21/79, *Kommissionen* mod *Italien* (Sml. 1980, s. 1, præmis 14 og 15), sag 68/79, *Just* mod *ministeriet for skatter og afgifter* (Sml. 1980, s. 501, præmis 12), ovennævnte *Schneider*-sag, præmis 9, sag 140/79, *Chemial Farmaceutici SpA* mod *DAF SpA* (Sml. 1981, s. 1, præmis 14) og sag 46/80 *SpA Vinal* mod *SpA Orbat* (Sml. 1981, s. 77, præmis 13).

Grundsynspunktet i disse sager er, at artikel 95 »sikrer..., at de interne afgifter virker fuldstændig neutralt i forhold til konkurrencen mellem indenlandske og indførte varer« (sag 216/81, *COGIS* mod *Amministrazione delle Finanze*, dom af 15. 7. 1982, Sml. 1982, s. 2701, præmis 6), men at artikel 95 i øvrigt ikke indeholder noget forbud mod differentierede afgiftsordninger. Sådanne ordninger kan være begrundet i politiske synspunkter af industriel eller økonomisk art, forudsat de finder anvendelse på såvel importerede som indenlandske varer.

I den foreliggende sag anføres to aspekter af afgiftspolitikken, der hævdes *at* være anerkendte, *at* falde ind under skatte- og afgiftsmyndighedernes skønsbeføjelser og på ingen måde *at* være i strid med fællesskabsretlige grundsætninger. For det første anføres formålet at være en beskatning af forbrug alt efter det tilfredsstillede behov. Momssystemet sondrer derfor mellem væsentlige og uvæsentlige varer. Sidstnævnte gruppe opdelses dernæst i a) varer, som er uvæsentlige, og b) varer, som foruden at være uvæsentlige ligeledes er luksusvarer eller statusgoder. Det nævnes, at den offentlige mening eller smag lægger vægt på angivelse af, hvor varen kommer fra eller er produceret, hvilket antages at være kriteriet for at sondre mellem spiritus i luksusklassen og anden spiritus.

Det anføres for det andet at formålet er at pålægge personer med den største skatteevne — de bedre stillede samfundsborgere — en højere afgift. Følgelig svares der afgift med den højere sats på 38 % af varer, der købes som luksusvarer af samfundets mere velhavende borgere.

Hverken traktaten eller den sekundære fællesskabsret indeholder i sig selv forbud mod beskatning af personer efter deres »skatteevne«, og Kommissionen har på ingen måde anfægtet anvendelsen af differentierede momssatser for at tilgodese det anførte formål. Differentieret beskatning af forbrug alt efter arten — væsentligt, uvæsentligt eller luksuspræget — udgør heller ikke i sig selv en overtrædelse af artikel 95. Men selv om begge disse mål er omfattet af de nationale skattemyndigheders skønsbeføjelser, er det klart, at de regler, der vedtages for at realisere dem, ikke samtidig må være i strid med bestemmel-

serne i artikel 95. Målene kan ikke i sig selv danne grundlag for en tilbagevisning af påstanden om, at der i strid med artikel 95 har foreligget forskelsbehandling eller protektionisme.

Hvorom alting er, synes det ikke i den foreliggende sag at være godtgjort, at spiritus med oprindelsesbetegnelse eller herkomstbenævnelse som garanti for kontrol med produktionsmetoden efter den almindelige opfattelse er dyrest, »finest« og foretrukket af de bedrestillede borgere, som bør beskattes højest. På grundlag af en uafhængig undersøgelse hævdes det, at de mere velhavende for tiden i højere grad end de mindre velstillede borgere køber importeret cognac og whisky. Der er intet overraskende i, at prisen, på grund af afgiftsniveauet, er højere end prisen for indenlandsk fremstillet spiritus, og det beviser ikke, at varerne i sig selv er af højere kvalitet eller fremstillet for at tilfredsstille en mere forfinet og kosmopolitisk smag. Det beviser kun, at de, der ønsker at betale mindre, køber indenlandske varer med lavere afgifter. Hvis kostprisen næsten var ens, og der kun var en afgiftssats, ville detailprisen blive den samme. Der ville blive mulighed for ærlig konkurrence og indkøbsvanerne ville måske ændres. Hvis kostprisen for whisky er lavere end for visse grappamærker, og der svares samme afgift, er der intet der tyder på, at kun den rige vil købe den billigste vare, den fattige den dyre vare, når først man havde vænnet sig til varerne. Hvis en vare, hvoraf der i forvejen svares en høj afgift, yderligere beskattes, vil indkøbsvanerne sandsynligvis fortsætte uændret, men dette kan meget vel indebære forskelsbehandling over for importerede varer og beskyttelse af indenlandsk produktion.

Yderligere er et oprindelsescertifikat ikke nødvendigvis bevis for højere kvalitet; formålet er måske blot at beskytte indenlandsk industri eller en regional betegnelse. Den gældende ordning skelner i øvrigt ikke mellem kvaliteten af forskellige importerede mærker af cognac eller whisky, idet alle pålægges samme afgift; al gin behandles som luksusvare eller statussymbol, uden der i øvrigt gives nogen virkelig forklaring på, hvorfor gin er af højere kvalitet end god italiensk grappa; vodka, som i visse lande klart betragtes som statussymbol, behandles hverken som sådan eller som luksusvare, uden at der efter min opfattelse gives nogen gyldig begrundelse herfor. Ordningen antyder, at der ikke findes italiensk spiritus af høj kvalitet, en antydning som Domstolen — heldigvis måske — ikke skal tage stilling til, men som forekommer at være en uberettiget nedvurdering af italiensk spiritus.

Følgelig mener jeg, at hvis det virkelige formål er at beskatte dem, som bedst kan betale, burde afgiften fastsættes på grundlag af varens pris før moms. Hvis fin grappa og fin whisky koster det samme inden moms, er den eneste måde, hvorpå man kan beskatte dem, der har bedst råd, at pålægge begge typer spiritus samme afgift. Af borgerne med højst skatteevne er det i øjeblikket dem, der køber importeret spiritus, som belastes mest, og ikke dem, som køber spiritus fremstillet i Italien.

Hvis den virkelige hensigt er at beskatte varer af høj kvalitet, gennemføres dette

princip i øvrigt ikke konsekvent og heller ikke uden forskelsbehandling eller beskyttelse; hvis den virkelige hensigt er at beskatte varer med oprindelsescertifikat, er der tale om forskelsbehandling eller beskyttelse, da der ikke kræves eller eksisterer oprindelses- eller herkomstcertifikat i Italien, således at indenlandske varer aldrig rammes af de højere afgifter. Jeg kan på ingen måde acceptere den påstand, at der ikke findes italiensk spiritus, der skulle være berettiget til et sådant certifikat- eller kontrolsystem.

Jeg mener derfor ikke, at der er ført bevis for de forhold, som den italienske regering har anført til støtte for det foretagne skøn, selv om det er korrekt udelukkende at tage forholdene i en enkelt medlemsstat i betragtning. Jeg tvivler på, at dette udgangspunkt er rigtigt, da protektionisme let kan begrundes, hvis lokal smag eller lokale meninger eller fordomme skal være afgørende for afgiftsniveauet. Efter min opfattelse bør det afgøres ud fra et fællesskabssynspunkt, om en drikkevare kan betegnes som luksus eller statussymbol, snarere end ud fra et nationalt synspunkt.

Alt taget i betragtning mener jeg, at selv om det kan accepteres som rimeligt at fastsætte differentierede afgifter ud fra en vares karakter af luksusvare samt at beskatte dem, der har bedst råd, må disse mål gennemføres ved foranstaltninger, som ikke indebærer forskelsbehandling af varer importeret fra andre medlemsstater i forhold til indenlandske varer, og hvorefter varer fra andre medlemsstater pålægges afgifter, som indirekte vil kunne beskytte andre produkter.

Efter min opfattelse er det helt klart, at den gældende ordning beskytter indenlandske produkter i kraft af de afgifter, der pålægges varer importeret fra andre medlemsstater. Såvidt jeg kan se, danner oprindelsesstedet det virkelige grundlag for denne afgiftsforskel; den italienske vare begunstiges . forhold til den importerede vare. Det er ikke godtgjort, at forskellen er begrundet i acceptable objektive kriterier.

Under disse omstændigheder kan det fastslås, at lovdekret nr. 58 af 4. marts 1977, afløst af lov nr. 183 af 9. maj 1977, ikke indeholder samme regler for indenlandsk og importeret spiritus, hvorfor der foreligger overtrædelse af traktatens artikel 95.

Som følge heraf skal jeg foreslå, at Kommissionen påstand tages til følge, og at Den italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.