FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 21. september 2000 [1]

1. Har det forhold, at Kommissionen har indledt en traktatbrudsprocedure angående nationale bestemmelser, men efterfølgende — i lyset af ændringer af den de pågældende bestemmelser — indstiller denne procedure, en indflydelse på den forpligtelse, som en ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, har til at forelægge Domstolen et spørgsmål vedrørende disse bestemmelsers forenelighed med traktaten? Er en medlemsstat i henhold til EF-traktatens artikel 95 (efter ændring nu artikel 90 EF, herefter »artikel 95«) forpligtet til at tage hensyn til den faktiske værdiforringelse af brugte biler, som importeres særskilt, med henblik på at værdiansætte dem ved opkrævningen af en automobilafgift, eller kan medlemsstaten ved nedskrivningen af værdien nøjes med at tage hensyn til en tabel, som udelukkende er baseret på cylindervolumen og køretøjets alder? Dette er de vigtigste spørgsmål, som skal besvares i henhold til den anmodning om præjudiciel afgørelse, som Supremo Tribunal Administrativo (Portugal) har forelagt den 7. oktober 1998.

I — Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

2. Efter Domstolens dom af 11. december 1990 i sagen Kommissionen mod Danmark [2] indledte Kommissionen en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF, herefter »artikel 169«) mod Den Portugisiske Republik angående dennes afgiftsordning for importerede brugte biler. Ordningen blev ændret i 1994, hvorved der blev indført en progressiv nedsættelse af den skyldige afgift for den første registrering af importerede brugte biler i overensstemmelse med en ordning, som svarede til den ordning, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i nærværende sag (jf. punkt 6 nedenfor). I lyset af denne ændring indstillede Kommissionen proceduren. Imidlertid indledte Kommissionen, på baggrund af nogle klager, som den i mellemtiden havde modtaget, en ny traktatbrudsprocedure ved at tilstille de portugisiske myndigheder en åbningsskrivelse den 15. maj 1998.

3. I dom af 9. marts 1995, Nunes Tadeu [3], der omhandlede den lovgivning, som var gældende før 1994-ændringerne, fastslog Domstolen:

»En medlemsstats opkrævning af en afgift på brugte motorkøretøjer hidrørende fra en anden medlemsstat er i strid med EØF-traktatens artikel 95, når afgiftens stør-

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Sag C-47/88, Sml. I, s. 4509.

3 — Sag C-345/93, Sml. I, s. 479.

relse, beregnet uden hensyn til køretøjets faktiske værdiforringelse, overstiger residualværdien af automobilafgiften på tilsvarende brugte motorkøretøjer, der allerede er registreret i indlandet.«

4. Ved importen til Portugal af en brugt BMW 325 TD med et cylindervolumen på 2 497 cm^3 fra Frankrig var sagsøgeren i hovedsagen forpligtet til at betale en automobilregistreringsafgift på 1 856 994 PTE i overensstemmelse med en vurdering, som blev foretaget den 16. september 1996. Ifølge Supremo Tribunal Administrativo var tidspunktet for den første indregistrering af køretøjet den 2. februar 1991, og det blev derfor anset for at være et køretøj, som havde været i brug mellem fem og seks år. Det fremgår af sagens akter, at det pågældende køretøj faktisk først blev indregistreret den 2. december 1991 og derfor på importtidspunktet ikke kunne have været i brug i mere end fem år. Denne uoverensstemmelse er uden betydning for den afgørelse, som Domstolen skal træffe i nærværende sag.

5. I henhold til artikel 1, stk. 4, i lovdekret nr. 40/93 af 18. februar 1993, som ændret ved lov nr. 10-B/96 af 23. marts 1996, blev nye lette personbiler, som blev importeret til Portugal fra andre medlemsstater, pålagt en automobilafgift, som var baseret på motorens cylindervolumen. Afgiften blev ligeledes pålagt importerede brugte biler, hvor beløbet blev nedsat i overensstemmelse med følgende tabel:

Års brug	*Afgiftsnedsættelse*
Fra 1 til 2 år	18%
Fra 2 til 3 år	24%
Fra 3 til 4 år	32%
Fra 4 til 5 år	41%
Fra 5 til 6 år	49%
Fra 6 til 7 år	55%
Fra 7 til 8 år	61%
Mere end 8 år	67%.

6. Sagsøgeren anlagde sag til prøvelse af vurderingen med anbringende om, at de nationale bestemmelser var i strid med traktatens artikel 95, men fik i første instans ikke medhold. Som appelinstans gjorde Supremo Tribunal Administrativo følgende spørgsmål fra sagsøgeren til sine:

»1) Sikrer en lovgivning som den portugisiske, at de interne afgifter virker fuldstændig neutralt i forhold til konkurrencen mellem indenlandsk fremstillede og indførte varer (i det foreliggende tilfælde motorkøretøjer), og er den forenelig med EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, når lovgivningen pålægger importerede brugte personbiler et fast afgiftsbeløb kun under hensyn til køretøjets cylindervolumen, idet der ved beregningen sker nedsættelse med en procentsats på 18, 24, 32, 41, 49, 55, 61 og 67 (afhængig af, om det importerede køretøj har været brugt i

et til to, to til tre, tre til fire, fire til fem, fem til seks, seks til syv eller syv til otte år) af, hvad der skulle betales af et nyt køretøj (importeret eller købt på det indenlandske marked), og lovgivningen bestemmer, at der af et køretøj, der har været brugt i over otte år, skal betales 33% af den automobilafgift, der skulle betales af et nyt køretøj (importeret eller købt på det indenlandske marked), og der i de nævnte tilfælde ikke tages hensyn til alle de øvrige faktorer af betydning for værdien af et motorkøretøj, såsom bl.a. kilometertal, stand og model?

2) Er det foreneligt med EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, at national lovgivning indeholder en bestemmelse om, at den afgift, der opkræves af en importeret vare, og den afgift, der opkræves af en lignende indenlandsk vare, beregnes på forskellige måder og efter forskellige bestemmelser, idet automobilafgiften af et importeret brugt køretøj beregnes på grundlag af cylindervolumenet med en nedsættelse alene på grundlag af, hvor mange år køretøjet har været i brug, mens der ved overdragelser af et lignende brugt køretøj på det indenlandske marked ikke betales automobilafgift (da afgiften er enfaset, betales den kun én gang, når køretøjet bringes i fri omsætning som ny), når det er sikkert, at køretøjets pris stadig kan omfatte en residualværdi af denne afgift, hvis det ikke har været i brug i mere end fire til fem år, og at denne rest altid udgør et uvist beløb, som ikke udskilles fra salgsprisen, og ikke kan udskilles, blandt andet fordi der ikke pålægges automobilafgift ved køb af et indenlandsk brugt køretøj?

3) Kan det på baggrund af EØF-traktatens artikel 95, stk. 1, fastslås, at en sådan ordning ikke — end ikke i enkelte tilfælde — må føre til, at den importerede vare pålægges en højere afgift, og at ordningen skal være indrettet på en sådan måde, at det altid er udelukket, at et importeret køretøj kan pålægges højere afgift end et lignende indenlandsk køretøj?

4) Kan det på baggrund af fællesskabsretten fastslås, at en sådan ordning er gennemskuelig i nødvendigt omfang, således at det objektivt kan konstateres, om afgiftsbyrden på et importeret køretøj er større end byrden på et lignende indenlandsk køretøj?

5) Kan en sådan ordning på baggrund af fællesskabsretten anvendes ensartet på varer fra det indenlandske marked og importerede varer?«

7. Ved kendelse 7. oktober 1998 forelagde Supremo Tribunal Administrativo herefter Domstolen følgende spørgsmål:

»1) Er de spørgsmål, der er stillet af appellanten i sagens akter, og som er beskrevet ovenfor, relevante? Hvordan skal disse spørgsmål besvares i henhold til fællesskabsretten?

2) Indebærer den faktiske værdiforringelse af brugte køretøjer, som omhandles i EF-Domstolens dom afsagt i sag C-345/93 (Nunes Tadeu), nødvendigvis, at der skal foretages en vurdering eller afgives en sagkyndig erklæring for hvert køretøj, eller kan forringelsen beregnes ud fra generelle og abstrakte betingelser på grundlag af et kriterium fastlagt ved lov?

3) Hvis Europa-Kommissionen hæver en konkret traktatbrudssag mod en medlemsstat, fordi den er af den opfattelse, at den nye nationale lovgivning er bragt i overensstemmelse med fællesskabsretten, kan en national øverste retsinstans da på grundlag af Kommissionens fortolkning af fællesskabsretten og national ret være fritaget for den forpligtelse, der påhviler den i medfør af traktatens artikel 177 til at anmode EF-Domstolen om en præjudiciel afgørelse, og afgøre sagen på grundlag af Europa-Kommissionens fortolkning?«

8. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, af Republikken Finland, af Kongeriget Nederlandene, af Den Portugisiske Republik og af Kommissionen. Kun de to sidstnævnte var repræsenteret under retsmødet.

II — Bedømmelse

a) *Supremo Tribunal Administrativo's forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF)*

9. Det tredje spørgsmål, som er stillet af Supremo Tribunal Administrativo, vedrører rækkevidden af den forpligtelse, som en national ret, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, har til at forelægge Domstolen spørgsmål angående visse nationale bestemmelsers forenelighed med fællesskabsretten, og hvorvidt denne forpligtelse påvirkes af det forhold, at Kommissionen har indstillet en traktatbrudsprocedure, som den tidligere havde indledt vedrørende samme spørgsmål. Supremo Tribunal Administrativo har forklaret, at da der under en tidligere sag blev rejst et spørgsmål om samme bestemmelser, forelagde den ikke dette for Domstolen, idet den var af den opfattelse, at de portugisiske bestemmelser fra 1994 var forenelige med artikel 95. Den fandt herefter, at »[såfremt] en kommissionsbeslutning kan fritage en øverste retsinstans fra dennes forpligtelse til at anmode om en

præjudiciel afgørelse [...] traf nærværende ret den 1. juli 1998 den rette afgørelse i sag nr. 22 396. I modsat fald er EF-traktatens artikel 177 blevet overtrådt. Under alle omstændigheder er det væsentligt, at spørgsmålet bliver afklaret, for at nærværende ret i fremtiden kan opfylde den forpligtelse, som traktatens artikel 177 pålægger den«.

10. Med dette spørgsmål anmoder den forelæggende ret om hjælp til fortolkningen af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF, herefter »artikel 177«) og rækkevidden af en kommissionsbeslutning om ikke at indlede en traktatbrudsprocedure i henhold til artikel 169. Det forekommer logisk at besvare dette spørgsmål, inden de materielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 95 besvares. Ganske vist er anmodningen vedrørende de materielle forhold ikke formuleret således, at de er betinget af et benægtende svar på det tredje spørgsmål, og det kan derfor være, at det ikke bliver nødvendigt med en besvarelse. Den forelæggende ret har angivet, at svaret på det tredje spørgsmål vil gøre det muligt for retten at vurdere, hvorvidt dens afgørelse i en tidligere sag var korrekt, og fremover at anvende artikel 177 korrekt, hvilket efter min mening er berettiget. I denne forbindelse skal det bemærkes, at når et spørgsmål vedrørende fællesskabsretten, som fastlagt i artikel 177, stk. 1, rejses ved en ret i sidste instans, har denne ret ikke en diskretionær beføjelse til at undlade at anmode om en præjudiciel afgørelse, men »er pligtig at indbringe sagen for Domstolen«.

11. Af Domstolens dom af 22. juni 2000 i Fornasar-sagen fremgår det, at det »ifølge fast retspraksis udelukkende tilkommer de nationale retter, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen. En afvisning fra realitetsbehandling af en anmodning fra en national ret er kun mulig, hvis det viser sig, at den fortolkning af fællesskabsretten eller den efterprøvelse af en fællesskabsregels gyldighed, som den pågældende ret har anmodet om, åbenbart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand« [4].

12. I nærværende sag har ingen af de parter, der har afgivet indlæg, gjort gældende, at spørgsmålet vedrørende artikel 177 ikke kan antages til realitetsbehandling. Endvidere kan det efter min opfattelse klart ikke gøres gældende, at fortolkningen af artikel 177 »savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand«. Den forelæggende ret har her begrundet sin beslutning om at forelægge de materielle spørgsmål for Domstolen på baggrund af en fortolkning af rettens forpligtelser i henhold til bestemmelsen, som er forskellig fra den fortolkning, den har anlagt i en tidligere sag. Ved at inddrage spørgsmålet om artikel 177 i den nærværende sag ønsker den forelæggende ret at få oplyst, hvorvidt det synspunkt, som den har anlagt i nærværende sag, er korrekt, og det tilkommer ikke Domstolen at undersøge den forelæggende rets grunde til at søge dette afklaret. Spørgsmålet kan heller anses for at være

4 — Sag C-318/98, Sml. I, s. 4785, præmis 27.

hypotetisk, blot fordi det er blevet forelagt Domstolen i den samme kendelse som de materielle spørgsmål. Spørgsmålet om rækkevidden af Supremo Tribunal Administrativo's forpligtelse til at forelægge er opstået normalt under en konkret tvist. Den fremgangsmåde, som den forelæggende ret har valgt, kan under alle omstændigheder begrundes i procesøkonomiske betragtninger. For den forelæggende ret havde alternativet været først særskilt at forelægge spørgsmålet om dens forpligtelser i henhold til artikel 177 og kun i tilfælde af en benægtende besvarelse efterfølgende at forelægge de materielle spørgsmål med alle de forsinkelser, som dette uundgåeligt ville medføre.

13. Under disse omstændigheder bør Domstolen derfor besvare det tredje spørgsmål. Svaret er i alle tilfælde forholdsvis enkelt. En kommissionsbeslutning om at afstå fra at fortsætte en traktatbrudsprocedure har ikke på nogen måde indflydelse på den forpligtelse, som en ret i sidste instans i medfør af artikel 177, stk. 3, har til at forelægge et spørgsmål vedrørende fællesskabsretten, der måtte opstå, selv om beslutningen er baseret på en konstatering af, at et bestemt sæt nationale bestemmelser nu er i overensstemmelse med traktaten. Det fremgår klart af artikel 169, at »Kommissionen ikke er forpligtet til at indlede en procedure i henhold til denne bestemmelse, men derimod i denne henseende råder over en skønsbeføjelse« [5]. Mens det er en forudsætning for at indlede en sådan procedure, at det kan godtgøres, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, er en indstilling heraf ikke afhængig af, at det godtgøres, at de pågældende forpligtelser opfyldes; en sådan afgørelse kan være præget af politiske og praktiske overvejelser, der ikke falder inden for Domstolens jurisdiktion. Det afgørende punkt er under alle omstændigheder, at det forhold, at Kommissionen mener, at den retlige situation i en medlemsstat er i overensstemmelse med traktaten, på ingen måde spiller en rolle for afgørelsen af spørgsmålet, der i sidste ende kun kan afgøres af Domstolen, enten direkte i en efterfølgende traktatbrudssag eller indirekte i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse.

14. Et fyldestgørende svar på dette spørgsmål findes i Domstolens dom af 27. maj 1981 i sagen Essevi og Salengo [6], som er nævnt af Republikken Finland. I denne sag havde Kommissionen — under en verserende traktatbrudsprocedure — meddelt Italien, at den foreløbig kunne opretholde sin afgiftsordning for beskatning af alkoholproduktion. Domstolen fastslog herefter, at »Kommissionen har... ikke beføjelse til ved en udtalelse efter traktatens artikel 169 eller ved anden form for stillingtagen under en sådan procedure at foretage en endelig fastlæggelse af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser eller at give medlemsstaten garantier vedrørende en nærmere bestemt handlemådes forenelighed med traktaten... fastlæggelsen af en medlemsstats rettigheder og forpligtelser samt bedømmelsen af medlemsstatens handlemåde [kan] alene ske i en af Domstolen afsagt dom« [7]. Kommissionens »stillingtagen« i nærværende sag med hensyn til den ændrede portugisiske afgiftsordning

5 — Dom af 14.2.1989, sag 247/87, Star Fruit mod Kommissionen, Sml. s. 291, præmis 11.

6 — Forenede sager 142/80 og 143/80, Sml. s. 1413. Se også dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. s. 321, præmis 27, hvori Domstolen fastslog, at en indstilling af traktatbrudsproceduren ikke kan sidestilles med en anerkendelse af den pågældende adfærds lovlighed.

7 — Essevi og Salengo-dommen, præmis 16.

kan derfor ikke have indflydelse på den forelæggende rets forpligtelser i henhold til traktatens artikel 177.

15. For at undgå tvivl vil jeg gerne tilføje, at jeg ikke finder noget grundlag i traktaten eller i den relevante retspraksis for det synspunkt, som er blevet fremført af Kongeriget Nederlandene, hvorefter Kommissionens indstilling af en traktatbrudsprocedure udgør en faktor, som en lavere retsinstans kan tage hensyn til ved vurderingen af »nødvendigheden« af en præjudiciel afgørelse vedrørende et forhold i fællesskabsretten. I overensstemmelse med traktatens artikel 177, stk. 2, træffer den nationale domstol afgørelse om det hensigtsmæssige i at forelægge på baggrund af, om det fællesskabsretlige spørgsmål er relevant for afgørelsen af den tvist, som verserer for den, og Kommissionens indstilling af en traktatbrudsprocedure kan ikke have indflydelse herpå.

b) *Den gældende portugisiske lovgivnings forenelighed med artikel 95*

16. De fem spørgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen har stillet, og som den forelæggende ret har overtaget i sit første spørgsmål, har til formål at opnå nærmere oplysninger om anvendelsen af artikel 95 under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede. For mig at se lader det til, at dette er grunden til, at Supremo Tribunal Administrativo har spurgt, om sagsøgerens spørgsmål, hvoraf nogle går temmelig langt uden for rammerne af nærværende sag, er relevante, når det udelukkende henhører under den forelæggende rets kompetence at træffe afgørelse om, hvorvidt de forelagte spørgsmål er relevante. Jeg vil derfor foreslå Domstolen kun at besvare disse spørgsmål, i det omfang svaret vil kunne anvendes ved afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

17. De spørgsmål, som Supremo Tribunal Administrativo har stillet, drejer sig om to forskellige, men forbundne problemer. Det første, som svarer til den forelæggende rets andet spørgsmål, er spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan anvende generelle kriterier ved pålæggelsen af registreringsafgift på importerede brugte biler, som Den Portugisiske Republik har, eller de er forpligtet til at foretage en særskilt vurdering af hvert enkelt køretøj. Kan den første ordning anvendes, er det andet spørgsmål, om den skala, som anvendes i den nærværende sag, er i overensstemmelse med betingelserne i henhold til artikel 95.

18. I henhold til artikel 95, stk. 1, forbydes det at pålægge »varer fra andre medlemsstater interne afgifter af nogen art, som er højere end de afgifter, der... pålægges lignende indenlandske varer«. I dommen i sagen Kommissionen mod Danmark [8] blev det klart fastslået, at »importerede brugte motorkøretøjer og brugte motorkøretøjer, som købes på det indenlandske marked, udgør lignende eller konkurrerende produkter«, som artikel 95 finder anvendelse på. Domstolen har i henhold til en fast

8 — Sag C-47/88, nævnt i fodnote 2, præmis 17.

retspraksis udtalt, at denne bestemmelse er overtrådt, »når afgiften på henholdsvis det importerede og det tilsvarende indenlandsk fremstillede produkt beregnes forskelligt og efter forskellige regler, således at det — selv om det kun måtte ske i visse tilfælde — fører til et højere afgiftsbeløb for det importerede produkt« [9]. Det følger heraf, at »et afgiftssystem kun [kan] anses for foreneligt med den nævnte bestemmelse, hvis det godtgøres, at det er opbygget således, at det under alle omstændigheder er udelukket, at der skal svares højere afgifter af importerede varer end af indenlandske varer, og at det derfor under ingen omstændigheder indebærer forskelsbehandling« [10].

19. Det kriterium, som skal anvendes under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede ved bedømmelsen af foreneligheden med artikel 95, fremgår af dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland [11], hvori Domstolen udtrykkeligt tiltrådte Kommissionens sammenligning mellem »det beløb, der skal betales... for importerede brugte køretøjer, og den residuelle del af afgiften, der fortsat er indeholdt i biler, der tages i brug i [importmedlemsstaten] som nye og senere videresælges der«.

20. Indtil nu har Domstolen ikke haft lejlighed til at undersøge den metode, som anvendes til beregning af residualafgiften, som er indeholdt i værdien af brugte motorkøretøjer. Imidlertid foreslog generaladvokat Jacobs i Nunes Tadeu-sagen, at »ved beregningen af residualværdien af automobilafgiften på et brugt indenlandsk motorkøretøj er det nødvendigt at hense til dets markedsværdi, idet det forudsættes, at residualværdien af afgiften falder direkte proportionalt med køretøjets værdi« [12]. Han anførte, at »indførselsmedlemsstaten ikke er forpligtet til at basere afgiften på den pris, som importøren har betalt for bilen, eller på dens værdi i udførselsstaten; den kan tage hensyn til værdien i indførselsstaten. Dette følger af kravet om, at afgiften i indførselsstaten ikke må overstige residualværdien af afgiften på en indenlandsk brugt bil med samme karakteristika. Såfremt indførselsstaten var forpligtet til at basere afgiften på den lavere værdi i udførselsstaten, ville dette ikke blot opretholde den eventuelle konkurrencefordel, som følger af denne lave værdi, men ville desuden give importøren en afgiftsmæssig fordel, der ville være i strid med den afgiftsmæssige neutralitet« [13].

21. Jeg kan tiltræde denne vurdering. Den residualafgift, som er indeholdt i en indenlandsk brugt bil, er et produkt af to faktorer: dels den procentdel af bilens salgspris som ny, der er udtryk for automobilafgiften, dels bilens værdi på det indenlandske marked på tidspunktet for importen af et tilsvarende importeret motorkøretøj. Sagsøgeren og Den Portugisiske Republik er uenige om det pågældende køretøjs værdi som nyt. Ifølge sagsøgeren var værdien 8 450 000 PTE, hvor-

9 — Dom af 2.4.1998, sag C-213/96, Outokumpu, Sml. I, s. 1777, præmis 34.

10 — Dom af 23.10.1997, sag C-375/95, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 5981, præmis 29.

11 — Dommen nævnt i fodnote 10, præmis 18.

12 — Forslag til afgørelse i sag C-345/93, nævnt i fodnote 3, punkt 14.

13 — Forslag til afgørelse i sag C-345/93, nævnt i fodnote 3, punkt 18.

imod Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at den var 10 478 000 PTE. De er også uenige om køretøjets værdi i 1996. Ifølge Den Portugisiske Republik var bilen 4 600 000 PTE værd, og ifølge sagsøgeren var den 3 330 000 PTE værd.

22. Det er i retspraksis ligeledes blevet fastslået, at der skal tages hensyn til værdiforringelsen af et brugt motorkøretøj ved fastsættelsen af automobilafgiften. I dommen i sagen Kommissionen mod Danmark blev den sagsøgte medlemsstat dømt for at have anvendt et grundlag på 90% for importerede brugte biler, hvorved værdiforringelsen blev begrænset til 10% »uanset deres alder eller stand« [14]. Tilsvarende fastslog Domstolen i Nunes Tadeu-dommen, at i henhold til den portugisiske lovgivning, som var gældende på tidspunktet for sagens faktiske omstændigheder, blev afgiftens størrelse »beregnet uden hensyn til køretøjets faktiske værdiforringelse« [15]. Imidlertid fastslog Domstolen ikke i nogen af disse domme eller i dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland [16], at de nationale myndigheder var forpligtet til at vurdere importerede brugte biler enkeltvis, i stedet for at vurdere dem i henhold til generelle kriterier, og i ingen af disse tilfælde forsøgte den anfægtede lovgivning at tage hensyn til værdiforringelsen på andet end symbolsk vis. Domstolen sammenlignede i stedet importerede brugte biler som én produktkategori med brugte biler, som blev solgt i indlandet, som én produktkategori og havde ingen vanskeligheder i nogen af sagerne ved at fastslå, at diskrimineringen af den førstnævnte kategori var »klar«.

23. Efter min mening følger det ikke af disse domme, at der i henhold til artikel 95 stilles krav om, at medlemsstaterne skal foretage en vurdering af hvert enkelt importeret brugt køretøjs værdi og dermed af den del heraf, som udgør residualafgiften, og som er afgørende for den maksimale automobilafgift, der kan pålægges ved import. Det bør tages i betragtning, at afgiften på nye biler, uanset om det er ved import eller ved den første indregistrering, her beregnes på grundlag af et eneste kriterium, nemlig cylindervolumen, uden hensyn til andre forhold, såsom omfanget af ekstraudstyr og de forskellige mærkers omdømme. Desuden er det notorisk, at værdien af visse mærker forringes hurtigere. I praksis kan der måske ikke findes et nøjagtigt sammenligningsgrundlag for den enkelte importerede brugte bil. Som sagsøgeren har anført, er bilens mærke og model, vedligeholdelsesstand, funktionsdygtighed og kilometerstand altsammen faktorer, der påvirker en brugt bils markedsværdi ligesom dens alder. Som følge af disse forskelle er markedsværdien af de enkelte brugte biler, som sælges på det nationale marked, og derfor også den del heraf, som residualafgiften udgør, strengt taget uendelig varierende. Selv om importøren kunne finde et identisk køretøj på det indenlandske marked, eksisterer der ikke nogen pålidelige metoder til sikkert at kunne fastslå køretøjets nøjagtige værdi, som i praksis er det beløb, som køberen er villig til at betale, og som sælgeren er villig til at acceptere. Dette punkt er ikke blevet drøftet nærmere under sagen, men Kongeriget Nederlandenes

14 — Sag C-47/88, nævnt i fodnote 2, præmis 20.
15 — Sag C-345/93, nævnt i fodnote 3, præmis 20.
16 — Sag C-375/95, nævnt i fodnote 10.

bemærkning, hvorefter selv individuelle vurderinger ville bevirke en anvendelse af en form for tabel, forekommer mig at være yderst plausibel.

24. Jeg er derfor af den opfattelse, at medlemsstaterne principielt kan anvende generelle kriterier ved fastsættelsen af den skyldige automobilafgift ved import af brugte motorkøretøjer på betingelse af, at det herved sikres, at afgiftens størrelse ikke — end ikke i enkelte tilfælde — overstiger residualafgiften, som er indeholdt i værdien af tilsvarende motorkøretøjer på det indenlandske marked. Det ligger i sagens natur, at Domstolens anerkendelse af artikel 95, stk. 1's direkte virkning [17] medfører, at en borger skal kunne anlægge sag til prøvelse af den skala, som anvendes ved fastsættelsen af afgiften på den pågældendes importerede brugte bil. Jeg vil tilføje, at de praktiske vanskeligheder med nøjagtigt at fastlægge værdien af et enkelt motorkøretøj ikke udelukker, at medlemsstaternes myndigheder kan tage udgangspunkt i gennemsnitsværdier af brugte motorkøretøjer, der er anerkendt som vejledende på det nationale marked, med forbehold af de ovenfor anførte betingelser, som er opstillet i artikel 95. Som jeg allerede har gjort opmærksom på, har både sagsøgeren og Den Portugisiske Republik i øvrigt været i stand til at fremlægge tal — som dog var forskellige — for gennemsnitsværdien på det portugisiske marked i 1996 af en bil, som svarer til sagsøgerens.

25. I det omfang Domstolen skal besvare dem, er formålet med de fem spørgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen har stillet, og dermed den forelæggende rets første spørgsmål i det væsentlige i den konkrete sag at få afgjort, om den ordning, som anvendes af de portugisiske myndigheder, er i overensstemmelse med traktatens artikel 95. Den Portugisiske Republik har forklaret, at den afgiftsnedsættelse, som gives for importerede brugte motorkøretøjer, ikke har direkte forbindelse med den faktiske værdiforringelse. Nedsættelsen fastsættes i stedet på grundlag af en formel, som tager hensyn til en række faktorer, herunder inflation og en koefficient for værdiforringelsen. Værdiforringelseskoefficienten består selv af et vægtet gennemsnit af faktorer, som påvirker markedsværdien af et tænkt brugt motorkøretøj, der forudsættes at være i en god mekanisk stand og ikke har en kilometerstand, som svarer til mere end 15 000 km pr. år. Selv om det ved anvendelsen af tabellen kun er køretøjets alder og cylindervolumen, der er relevant, er der derfor ved udarbejdelsen af tabellen taget et vist hensyn til værdiforringelsen.

26. Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at anvendelsen af de gældende tabeller på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gav en nedskrevet værdi, som lå tæt på den faktiske værdiforringelse. Kommissionen har ligeledes, i hvert fald i sit skriftlige indlæg, anført, at procentsatserne for afgiftsnedsættelse lod til at svare til faldet i den faktiske værdi af brugte motorkøretøjer. Republikken Finland og Kongeriget Nederlandene har gjort gældende, at en medlemsstat kan anvende en årlig værdiforringelsesskala, således at værdien af et brugt motorkøretøj falder i forhold til køretøjets alder på baggrund af pålidelige oplysninger om gennemsnitlige markedspriser.

17 — Dom af 16.6.1966, sag 57/65, Lütticke, Sml. 1965-1968, s. 199, org. ref.: Rec. s. 293.

27. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at »erfaringen viser«, at det hensyn, som de portugisiske myndigheder har taget til værdiforringelsen, er »klart utilstrækkeligt«.

28. Således som artikel 95 er blevet fortolket i henhold til den ovenfor nævnte retspraksis, kræves det klart, at størrelsen af den afgift, som skal betales ved import, uanset i hvilken form, ikke må overstige den residualafgift, som er indeholdt i værdien af tilsvarende motorkøretøjer på det indenlandske marked. Det er ubestridt, at residualafgiften, som er indeholdt i værdien af et indenlandsk brugt motorkøretøj på et givet tidspunkt, er en funktion af køretøjets værdi, som i sig selv hænger nøje sammen med værdiforringelsen. I henhold til den i hovedsagen omhandlede portugisiske lovgivning er den afgift, som skal betales, imidlertid en funktion af værdien af køretøjets nyværdi, nedsat i henhold til en aftagende skala, der, som det også er erkendt af Den Portugisiske Republik, ikke fuldt ud afspejler den faktiske værdiforringelse. Under sådanne omstændigheder kan den portugisiske ordning ikke sikre, at den afgift, som skal betales på et importeret motorkøretøj, ikke overstiger residualafgiften, som er indeholdt i værdien af et tilsvarende indenlandsk motorkøretøj, og ordningen er derfor ikke opbygget således, »at det under alle omstændigheder er udelukket, at der skal svares højere afgifter af importerede varer end af indenlandske varer«, som det kræves i henhold til artikel 95 [18].

29. Tværtimod viser det talmateriale, som Den Portugisiske Republik har fremlagt som svar på Domstolens spørgsmål, at anvendelsen af tabellen ikke udelukkede en forskelsbehandling i den situation, som gav anledning til hovedsagen. I 1996 (på tidspunktet for importen af sagsøgerens bil) var gennemsnitsværdien af et tilsvarende køretøj fra 1991 ifølge dette talmateriale 4 600 000 PTE. Som det blev påpeget under retsmødet, svarer dette til en værdiforringelse af køretøjet på 56%, medens nedsættelsen af automobilafgiften kun var 41%. Selv om det ikke i sig selv er afgørende, angav repræsentanten for Den Portugisiske Republik under retsmødet utvetydigt, at automobilafgiften skulle sikre, at værdien af det importerede køretøj svarer til værdien af et tilsvarende indenlandsk køretøj, hvoraf afgiften allerede er svaret. Domstolen fastslog imidlertid i Nunes Tadeu-dommen, at »en national afgiftsordning, der tilsigter at fjerne en konkurrencefordel for importerede varer i forhold til indenlandsk fremstillede varer... klart [er] i strid med artikel 95, der skal sikre, at interne afgifter virker fuldstændigt neutralt i forhold til konkurrencen mellem indenlandske og indførte varer« [19].

30. Henset til det foregående er jeg af den opfattelse, at selv om en medlemsstat ikke er forpligtet til at fastsætte værdien af importerede brugte motorkøretøjer særskilt, kan den ikke anvende en ordning, som kan medføre — selv om det kun måtte være i enkelte tilfælde — at der pålægges en afgift ved import, der overstiger den residualafgift, som er indeholdt i værdien af tilsvarende brugte motorkøretøjer på det indenlandske marked.

18 — Dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 29.

19 — Sag C-345/93, nævnt i fodnote 3, præmis 18.

III — Forslag til afgørelse

31. I lyset af det foregående skal jeg foreslå Domstolen at besvare de af Supremo Tribunal Administrativo forelagte spørgsmål som følger:

»1) En beslutning fra Kommissionens side om at afstå fra at fortsætte en traktatbrudsprocedure har ikke nogen indflydelse på den forpligtelse, som en national retsinstans, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres, i medfør af EF-traktatens artikel 177, stk. 3, har til at forelægge et fællesskabsretligt spørgsmål, som rejses under en sag, som verserer for den.

2) Medlemsstaterne kan anvende generelle kriterier ved fastsættelsen af den skyldige automobilafgift ved import af brugte motorkøretøjer på betingelse af, at det herved sikres, at afgiftens størrelse ikke — end ikke i enkelte tilfælde — overstiger residualafgiften, som er indeholdt i værdien af tilsvarende motorkøretøjer på det indenlandske marked.«